أنظمة الحكم فى الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء السادس
النشاط البرلمانى للسلطة التشـــريعية
الجزء السابع
الوضع الحقوقى للنائب فى السلطة التشريعية

د. قائد محمد طربوش

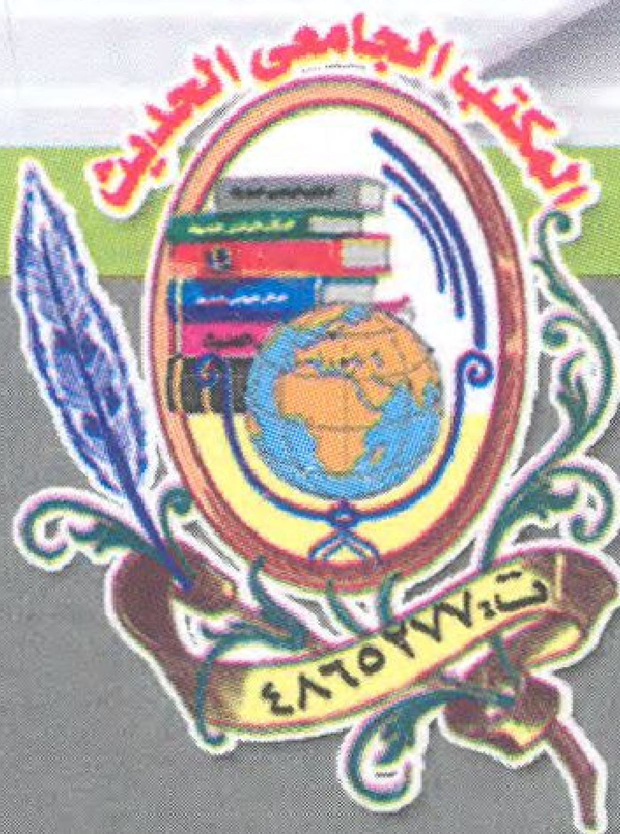
دكتوراه علوم في فقه القانونDSC. من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراهPHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

2007

المجلد الخامس



أنظمة الحكم في الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء السادس

النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

د / قائد محمد طربوش

دكتوراه علوم في فقه القانون DSC – من كلية الحقوق جامعة موسكوالحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراه PHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢ م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

٢٠٠٧



الفهرس :

الجزء السادس

النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

يمثل النشاط البرلماني للسلطة التشريعية بكل من دورية اجتماعات هذه السلطة وتأجيله وجلساتها والمناقشات التي تدور فيها وطرائق التصويت على الموضوعات المثارة فيها ومبادرات الأعضاء وإقرار القرارات والقوانين والمعاهدات الخ . . .

الباب الأول

١ـ دورة إجتماعات السلطة التشريعية

تعتبر اجتماعات هذه السلطة من المهام الضرورية لمزاولة أعمالها سواء نص الدستور على ذلك أم تركه للوائح التنظيمية للسلطة التشريعية. والهدف من الاجتماعات الدورية لهذه السلطة تأمين استقلاليتها لممارسة صلاحياتها الدستورية. وهناك أكثر من طريقة لتعيين مواعيد اجتماعات هذه السلطة. الطريقة الأولى لتعيين مواعيد اجتماعاتها. وتكمن في أن يوكل إلى السلطة التنفيذية أمر تعين هذه المواعيد. وهذا ما هو معمول به في البرلمان الإنجليزي وقد أخذت به كثير من الأحكام الدستورية. وتوكل الطريقة الثانية في تحديد مواعيد اجتماعات هذه السلطة إلى الدستور الذي يعين دورات السلطة التشريعية وتاريخها ومدتها. وبذلك يكفل لهذه السلطة حد أدنى للاجتماع بمعزل عن إدارة السلطة التنفيذية[1].

ويعود تاريخ اجتماعات السلطة التشريعية في الفقه الدستوري إلى البرلمان الإنجليزي بعد أن عبر بهذه التسمية حين شارك المجلس الملك تولي السلطة التشريعية وأصبح له مبدأ حقوقيا وطيدا منذ زمن حكم هنري الثاني إذ

---

[1] راجع أنور الخطيب , الأصول البرلمانية :ص ١٦٢- ١٦٣.

أصبح مع مرور الوقت على هذا البرلمان أن يثبت أمره حتى صارت اجتماعاته دورياً سنويا في القرن الثالث عشر الميلادي في عهد ادوارد الأول[1]. لقد صدر في عام ١٣٢٠م قانون يقضي بعقد اجتماعات البرلمان سنويا إلى كل من قانون الجيش واعتماداته السنوية[2]. على انه لم تنحصر دورات اجتماعات السلطة التشريعية على البرلمان الإنجليزي فقط , بل وظفرت مجالس الطبقات في فرنسا بحق انعقاد دورات اجتماعاتها بصورة دائمة أو شبه دائمة لمدة ثلاث سنوات (١٣٥٥ - ١٣٥٨) ثم انقطعت دوراتها بعد ذلك. إذ لم تدعى مجالس الطبقات للاجتماعات الدورية في الفترة ما بين ١٤٨٤ - ١٥٦٠ , ثم دعيت هذه المجالس إلى اجتماعات دورية في عام ١٩٨٩[3].

ولطريقتي اجتماعات السلطة التشريعية المذكورتين أعلاه عيوبا في الفقه الدستوري سواء أو كل للسلطة التنفيذية أمر تعيين مواعيد اجتماعات السلطة التشريعية , أو حدد الدستور هذه المواعيد . وحجة الفقه في ذلك انه إذا كانت انعقادات دورات السلطة التشريعية عديدة طويلة فإنها تقترب عندئذ من طريقة العقود المستمرة . وإذا كانت انعقادات السلطة التشريعية قليلة وقصيرة فانه يخشى أن لا تكون كافية لكي تقوم هذه السلطة بواجباتها إلا متى طلب للحكومة أن تدعوها إلى اجتماعات إضافية. وقد نشأ عن الطريقتين طريقة وسطى تقوم على المزج بين الطريقتين تكمن في أن يوكل إلى الدستور أن يعين عدداً من الانعقادات ويترك للسلطة التنفيذية أن تعين انعقادات إضافية

---

(1) راجع اسمن . الحقوق الدستورية : ص٤٦

(2) راجع الكسندر , الدستور البريطاني :ص ٣٨ - ٤٢.

(3) راجع دوفرجيه , دساتير فرنسا : ص٢٣ - ٢٤.

للسلطة التشريعية. وهذه هي الطريقة التي تبناها الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥[١].

ونظراً لأننا سنتطرق لطرق دعوة السلطة التشريعية للاجتماع من قبل السلطة التنفيذية في الجزء الخاص بصلاحيات السلطة التنفيذية . يقتصر هنا على موضوع مدة ودورية اجتماعات السلطة التشريعية العادية والاستثنائية والاجتماعات التي تعقدها هذه السلطة حكماً ; والاجتماعات الباطلة بحكم القانون.

لقد تباينت الأحكام الدستورية في الدول العربية بصدد تحديد اجتماعات السلطة التشريعية بالشكل التالي : لم تحدد طائفة من دساتير بلدان البحث بداية اجتماعات السلطة التشريعية بيوم محدد مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والدساتير السودانية جميعاً والدستور العراقي لعام ١٩٦٤ ودستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ والدستور التونسي. غير أن أحكام هذه الدساتير قد تغايرت في مدة دورة هذه السلطة. لقد نصت المادة ٥٣ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ على أن (يدعى مجلس الشورى للانعقاد الدوري السنوي العادي في اليوم المحدد فإذا لم يدع يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد العادي ثلاثة أشهر على الأقل ولا يجوز فضه قبل اعتماد الميزانية). لقد اتفقت أحكام هذا الدستور بشأن مدة الانعقاد العادي للسلطة التشريعية مع أحكام الدستور الأردني لعام ١٩٢٨ طبقاً للفقرة ب من المادة ٢٩ منه التي قررت أن : تبدأ دورة المجلس التشريعي العادي في التاريخ الذي يطلب إليه الاجتماع طبقاً للفقرتين السابقتين من هذه المادة وتمتد ثلاثة أشهر. إلا إذا حل المجلس المذكور من قبل الأمير قبل انعقاد تلك المدة . على انه يمكن تمديد الدورة من قبل الأمير مرة أخرى لا تزيد على

---

[١] راجع أنور الخطيب , الأصول البرلمانية : ص١٦٣.

الثلاثة أشهر لإنجاز أشغال مستعجلة . وعند انتهاء الأشهر الثلاثة المـــذكورة أو أي تمديد لها يفض المجلس. وبذلك اتفقت المدة العادية لـدورة الـسلطة التشريعية في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ ودستور الأردن لعام ١٩٢٨ من حيث المبدأ . غير أن الدستور الأردنيّ هذا قد أتى بحكم اظــافي أجـــاز فيـــه لرئيس الدولة حق تمديد مدة الاجتماع لهذه السلطة في حين صمت عن ذلـــك دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤.

ومع اتفاق أحكام الدساتير السودانية مع دستور ج.ع.ي. لعـــام ١٩٦٤ بصدد عدم تحديد بداية الدورة العادية للسلطة التشريعية إلا أنها قد تفاوتـــت معها في مدة الدورة العادية لهذه السلطة ودعوتها من قبل السلطة التنفيذية. لقد قضت المادة ٥٤ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ بـــان يعـــين مجلـــس السيادة بناء على نصيحة رئيس الوزراء تاريخ ومكان كل دورة برلمانيـــة , على انه يجب دعوة البرلمان للانعقاد مرة على الأقل في كل ســـنة , بحيـــث يكون تاريخ بداية كل دورة انعقاد جديد في مدى ستة شـــهور مـــن تـــاريخ الجلسة الأخيرة للدورة السابقة (فقرة ١ من المادة). وتستمر دورة الانعقـــاد البرلمانية حتى يقر مجلس السيادة بناء على نصيحة رئيس الوزراء تعطيـــل المجلسين أو مجلس النواب الخ... ،فقرة ٢). وهو نفس الحكـــم الدســـتوري الذي قررته مجددا المادة ٥٣ من دستور السودان عام ١٩٦٤ (مـــع تعـــديل تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين إلى مجلس واحد) . وبالمقابل انخفضت مدة دورة السلطة التشريعية إلى ثلاثة أشهر في دستور السودان لعام ١٩٨٥. لقد نصت المادة ٦٨ منه على أن يحدد رأس الدولة بناء على نصيحة رئيس الوزراء تاريخ بداية كل دورة انعقاد للجمعية التأسيسية وكأنها على انه يجب دعوة الجمعية التأسيسية مرة على الأقل في كل سنة. بحيث يكون تاريخ بداية كل دورة انعقاد جديد مرة على الأقل في كل سنة. بحيث يكون تاريخ بداية كل

دورة انعقاد جديد في ثلاثة أشهر من تاريخ الجلسة الأخيرة للدورة السابقة (فقرة ١ من المادة) وإذا كانت أحكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٨٥ قد قررت الدورة العادية للسلطة التشريعية في مدة ستة شهور من انعقاد الدورة السابقة وبنصيحة رئيس الوزراء في دستوري ١٩٥٦ و١٩٦٤ وفي مدة ثلاثة أشهر وبنصيحة رئيس الوزراء في دستور ١٩٨٥ فان دستور السودان لعام ١٩٧٣ قد خول حق دعوة اجتماع السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية كما سبق الذكر وحدد مدة إجتماعها السنوي بفترة (لا تقل عن ستة أشهر ولا ينقض المجلس قبل نظر مشروع الميزانية (م.١٢٥).

واتفقت الأحكام المكملة للدستور العراقي لعام ١٩٦٤ مع الأحكام الدستورية المذكورة سابقا بشأن عدم تحديد بداية مدة اجتماع السلطة التشريعية . إذ نصت المادة ١٤ من قانون مجلس الشورى العراقي الصادر في عام ١٩٦٤ على أن يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشورى للانعقاد وتستمر دورة الانعقاد سبعة أشهر على الأقل في السنة ولا يجوز فضه قبل تصديق الميزانية الخ...و الجدير بالإشارة إلى أن الأحكام الدستورية السابقة الذكر رغم أنها قد اتفقت في الدورة السنوية الواحدة للسلطة المؤقتة مجلس الشورى العراقي) والتشريعية[1]. غير أنها قد تفاوتت في مدة الدورة بالشكل التالي: ٣أشهر في الدستور اليمني لعام ١٩٦٤ و٦ أشهر في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ و٧ أشهر في قانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ وتجديد اجتماعات هذه السلطة في دساتير السودان بعد انقضاء ستة أشهر في دستوري ١٩٥٦ و١٩٦٤ وثلاثة أشهر في دستور ١٩٨٥. وعلاوة

---

(١) والهيئات المؤقتة في هذه الأحكام هي مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ والجمعية التأسيسية السودانية بموجب دستور ١٩٦٤. هذا وتجدر الإشارة إلى أننا لم ندرج في المقارنة دستور العراقي لعام ١٩٥٨ و ١٩٦٨ ودستور ج.ع. ي. لعام ١٩٦٣. لان هذه الدساتير لم تقضي بالسلطة التشريعية.

على ما تقدم فان أحكام دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والسودان لعام ١٩٧٣ وقانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ قد اشترطت عدم فض اجتماع دورة السلطة التشريعية أو المؤقتة إلا بعد المصادقة في المجلس على ميزانية الدولة. بينما صمتت عن ذلك أحكام الدساتير السودانية الثلاثة.

وبالمقابل قررت أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ ودستور تونس لعام ١٩٥٩ اجتماع السلطة التشريعية في دورتين كل سنة دون تحديد بداية اجتماع هذه السلطة إذ نصت المادة ١٤٦ من دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ والمادة ١١٢ من دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ على أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة مدة كل دورة ٣ أشهر على الأكثر. وقضى الفصل ٢٩ من الدستور التونسي على أن يعقد مجلس الأمة في كل سنة دورتين عاديتين يحددهما القانون ولا تتجاوز كل دورة ثلاثة أشهر ويجتمع المجلس بصورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من أغلبية الأعضاء. وبذلك اتفقت أحكام الدستورين الجزائريين المذكورين أعلاه وأحكام الدستور التونسي مع الأحكام الدستورية السابقة بصدد عدم تحديد بداية دورات السلطة التشريعية والمؤقتة. وإذا كانت الطائفة الأولى من الدساتير المشار إليها قد حددت مدة واحدة للسلطة التشريعية والمؤقتة فان أحكام الثلاثة الدساتير الأخيرة قد قضت باجتماعين في السنة تكون دورة المجلس السنوية ستة أشهر.

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة قررت أحكام طائفة من دساتير الدول العربية دورات اجتماعات السلطة التشريعية والتاريخ الذي تبتدي فيه دورة الاجتماع ونهايته من حيث المبدأ. غير أنها قد تباينت في تواريخ ابتداء اجتماعاتها وانتهائه. لقد قضت أحكام الدساتير الملكية في تونس وسوريا ومصر والعراق بالمدة التي تنعقد فيها اجتماعات السلطة التشريعية وبداية

هذا الاجتماع بشكل متفاوت بالشكل التالي : قضى الدستور التونسي الصادر في ١٨٦١/٤/٢٦ بأنه لا بد من اجتماع المجلس الأكبر في المحل كل خميس من الأسبوع مدة ساعتين , انتهاؤهما قبل الزوال بساعة, والاجتماع بغيره من الأيام يكون حسب النوازل (فصل ٦٨) علماً بأن محل (اجتماع المجلس الأكبر سرية المملكة بالحاضرة) (فصل ٦٧).

وإذا كانت أحكام الدستور التونسي لعام ١٨٦١ لم تحدد مدة دورة اجتماعات السلطة التشريعية فان أحكام الدستور السوري لعام ١٩٢٠ قد قضت في المادة ٤٨ منه بان (يجتمع المؤتمر في أول شهر أيلول من كل سنة ومدة اجتماعه أربعة أشهر ويجوز تحديده في غير وقته المعين عند الضرورة). وبذلك ينتهي الاجتماع السنوي في أخر شهر ديسمبر. وبالمقابل قررت أحكام الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أن تنعقد جلسات البرلمان (قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر) فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور ويدوم الانعقاد العادي مدة ستة شهور على الأقل ويعلن الملك فض انعقاده (م.٩٦). في حين قضى الدستور المصري لعام ١٩٣٠ في المادة ٩١ منه بأن تنعقد جلسات البرلمان سنوياً في الجلسات العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر الخ ... ويدوم دور الانعقاد العادي خمسة شهور على الأقل.

ومع أن الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ قد اتفقت أحكامه بصدد تحديد بداية اجتماع السلطة التشريعية مع دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ فان الثلاثة الدساتير الأخيرة قد قضت بتحديد بداية دورة مجلسي السلطة التشريعية في حين انحصرت أحكام الدستور العراقي على تحديد دورة مجلس النواب (المجلس الثاني في هذه السلطة) من جهة. وبعد ادوار اجتماعها من جهة ثانية حيث انه إذا كانت بداية اجتماعات الدساتير

السورية لعام ١٩٢٠ ومصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ (أول ديسمبر من الدستور السوري . قبل يوم السبت الثالث من نوفمبر في دستور مصر لعام ١٩٢٣ وقبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر في دستور ١٩٣٠ فان بداية اجتماع مجلس النواب العراقي في أول شهر تشرين الثاني من كل سنة. وإن أدوار انعقاد اجتماعات السلطة التشريعية السورية والمصرية قد تحددت بدور واحد فان اجتماعات مجلس النواب العراقي قد تحددت في المادة ٣٨ من بأربعة اجتماعات عادية لكل سنة . ورغم هذا التباين المذكور فان أحكام هذه الدساتير الأربعة قد اتفقت في الصمت عن النص عن عدم فض الاجتماعات العادية للسلطة التشريعية في حالة عدم المصادقة على الميزانية السنوية .

لم ينحصر الأمر على الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي المذكورة سابقاً فقط بل وتغاير أحكام دساتير عربية ذات نظام ملكي في دورية اجتماع السلطة التشريعية أو الاستشارية أو المؤقتة مثال ذلك ينعقد المجلس الشورى في كل أسبوع مرة ولدى الاقتصاد أكثر تحت رئاسة النائب العام أو احد مستشارية للنظر في الأمور والمسائل المحالة إليه من النيابة العامة وإجراء التدقيق والمذكرات بشأنها واتحاد المقررات بأكثر الآراء في قانون الحجاز الأساسي (م٢٩).

وإذا كانت أحكام قانون الحجاز الأساسي لم تقرر بداية مدة اجتماعات المجلس فان أحكام طائفة من القوانين والدساتير العربية قد قررت تحديد بداية هذه المدة ويعتبر قانون ترتيبات المجلس العالي الصادر في١٢/٧/١٨٣٢ في مصر أول تشريع يحدد ميعاد الحضور إلى المجلس وان لم يحدد دورية إنعقاده . إذ حدد ميعاد حضور أعضاء المجلس العالي من الساعة التاسعة والنصف صباحاً ومن الساعة التاسعة والنصف إلى العاشرة شتاء والذين ببولاق لهم ميعاد لغاية عشرة وان لا يتجاوز عن المواعيد المعلومة وان

حصل تأخير من احدهم فيجري درج لسباب العذر الضروري بمضبطة المجلس (بند ١).

وأضافت لائحة ترتيب المجلس العالي الصادر في ١٨٣٤/٨/١ أن يضل عضو المجلس فيه إلى وقت الغروب (م١) علماً بان الحكمين المذكورين لم يقررا دورات المجلس . زد على ذلك أن المجلس العالي جهة تنفيذ أكثر منه جهة تشريع.

وبالمقابل جددت لائحة تأسيس مجلس شورى النواب المصري الصادرة في ١٨٦٦/١/٢٢ دورات انعقاد المجلس بان يكون عقد المجلس في هذا العام من عشرة هاتور لغاية عشرة طوبة وأما في السنتين الآتية : فيصير انعقاده من خمسة عشر كيهك لغاية خمسة عشر مشير(بند ١٦) في حين قررت اللائحة الأساسية لمجلس النواب المصري الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ . أن تعقد الجلسات الاعتيادية السنوية بمجلس النواب مدة ثلاثة أشهر من أول شهر نوفمبر لغاية يناير . وإذا لم تكفي هذه المدة لإتمام الأشغال الموجودة وطلب المجلس أن تزاد مدته من ١٥ يوماً إلى ٣٠ يوماً فيجاب إلى ذلك بأمر يصدر من الحضرة الخديوية (م٨).

وعلى نفس المنوال سارت أحكام القانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ في تحديد يوم بداية اجتماع الجمعية التشريعية كل سنة في أول يوم من شهر نوفمبر ويمتد دور الانعقاد إلى أخر شهر مايو من السنة التالية (م٣٠).

وتبدأ دورة المجلس التشريعي الأردني العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الثاني من كل سنة وإذا كان ذلك اليوم عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية (م.٢٩) وهو نفس اليوم الذي يدعو فيه الملك لاجتماع مجلس الأمة لاجتماعه في دستور الأردن لعام ١٩٤٧ (م.٤٠) ودستور ١٩٥٢ (م.٧٨). وكانت بداية دورة اجتماع مجلس الأمة الليبي في دستوري

ليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ خلال الأسبوع الأول من شهر نوفمبر فإذا لمبدع المجلس إلى الاجتماع يجتمع بحكم القانون في اليوم العاشر من الشهر نفسه علماً بان دور الانعقاد العادي لمجلس الأمة خمسة أشهر على الأقل (م.١١٩) في حين انحصرت دورة مجلس الأمة الأردني طبقاً الدستور ١٩٥٢ على ثلاثة أشهر (م.٧٨). أما بدأ الدورة التشريعية للمجلس التشريعي كل شهر مرتين (م.٥٣).

وحدد الدستور الكويتي انعقاد دور مجلس الأمة العادي خلال شهر أكتوبر من كل عام وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر فان صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس صباح أو يوم يلي تلك العطلة (م.٨٦) وهو نفس الحكم الذي قررته المادة ٤٨ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣. علما بان دور انعقاد السلطة التشريعية في الدستورين المذكورين لا يقل عن ٨ أشهر في حين قضى دستور البحرين لعام٢٠٠٢ بأن دور الإنعقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل إقرار الميزانية(م.٧٢) ومع أن أحكام دستور قطر لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع أحكام الدستورين السابقين على أن تكون مدة انعقاد المجلس ثمانية أشهر على الأقل (م٥٣) غير أن الدستور القطري لم يشر العدم جواز فض هذا الدور قبل اعتماد الميزانية , الذي ورد في دستوري الكويت والبحرين . زد على ذلك لم يشر الدستور القطري إلى بداية دور الانعقاد باليوم أو الشهر شانه شان دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

وبالمقابل قرر دستور قطر لعام٢٠٠٣ أن تكون مدة دورة إنعقاد المجلس ثمانية أشهر في السنة على الأقل ولايجوز فض دورة الإنعقاد قبل إعتماد

موازنة الدولة(م٨٤) علماً بأنه يعقد مجلس الشورى دور إنعقاده السنوي العادي بدعوته خلال شهر إكتوبر من كل عام(م٨٥).

وكان دستور اتحاد الجنوب العربي من الدساتير التي قررت انعقاد مجلس الاتحاد دون تحديد يوم بداية إجتماعاته وإنما بالأوقات التي يرتبها المجلس الأعلى للاتحاد طبقاً للفقرة ٢ من الفصل ١٦ الذي نص على انه لأجل أغراض هذا الفصل فان كلمة اجتماع معناها جلسة او سلسلة من جلسات مجلس الاتحاد التي تعقد نتيجة دعوة صادرة من قبل المجلس الأعلى وذلك طبقاً للفصل رقم ١٩ من هذا الدستور وهو الفصل الذي أجاز للمجلس الأعلى (السلطة التنفيذية) أن يدعو مجلس الاتحاد للاجتماع متى ما رأي ذلك ضروريا . وينبغي أن يدعو إلى الاجتماع مرة في كل سنة على الأقل لكي يتسلم ويوافق على ميزانية المصروفات وعلى مسودة قانون بالتصريح بالمصروفات المشار إليها في الفصلين رقمي ٣١ و٣٢ من هذا الدستور.

وبالمقابل قررت أحكام الدساتير المغربية بداية دور انعقاد البرلمان. إذ يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة يرأس الملك افتتاح الدورتين . تبتدي الدورة الأولى يوم ١٨/١١/ وتبتدي الدورة الثانية يوم الجمعة الأخيرة من شهر ابريل . وإذا استمرت جلسات البرلمان شهرين على الأقل في كل دورة جاز ضم الدورة بمقتضى مرسوم في دستور ١٩٦٢ (ف.٣٩).

بيد أن بداية دور الانعقاد قد تغير في دستوري المغرب لعامي ١٩٧٢ و١٩٩٢ حيث يعقد مجلس النواب جلساته في أثناء دورتين في السنة . يرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبتدي يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر ابريل . إذا استمرت جلسات المجلس شهرين على الأقل في كل دورة جاز ضم الدورة بمقتضى مرسوم في

دساتير المغرب لأعوام ١٩٧٢ (ف.٣٨) و١٩٩٢ (ف.٣٨) و١٩٩٦ (ف.٣٨).

لم ينحصر الأمر على الأحكام الدستورية التي صدرت في العهد الملكي في سوريا ومصر وغيرها من الدول العربية بل وتعداه إلى الأحكام الدستورية الصادرة في العهد الجمهوري أيضاً في تحديد بداية انعقاد ادوار اجتماعات السلطة التشريعية إذ بالعودة إلى أحكام الدساتير المصرية في ظل العهد الجمهوري نجدها قد حددت بداية ادوار اجتماعات هذه السلطة قبل الخميس الثاني من شهر نوفمبر فإذا لم يدع يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور . ويدوم الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل ولا يجوز فضه قبل اعتماد الميزانية في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م.٧٤) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤(م.٥٥) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.١٠١).

وبالمقابل نصت أحكام القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. على أن يعقد المجلس الوطني دوره العادي بدعوة من رئيس المجلس الجمهوري في النصف الثاني من شهر مارس من كل عام وإذا لم يصدر قرار الدعوة قبل التاريخ المكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر فان صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي العطلة (المادة ٩). في حين قررت أحكام الدستور السوري لعام ١٩٥٣ على أن يجتمع المجلس في دورة عادية تبدأ في مطلع شهر تشرين الأول وتنتهي في أواخر شهر شباط (المادة ٤٨).

لقد تغايرت مدة دورة انعقاد اجتماعات السلطة التشريعية المصرية مع مدة دور انعقاد المجلس الوطني بسبعة أشهر في الدساتير المصرية المذكورة أعلاه. وما لا يقل عن ستة أشهر في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م.٨) واتفقت أحكام هذه الدساتير والقرار الدستوري في النص على

عدم جواز فض الدورة قبل اعتماد الميزانية. في حين صمت عن ذلك الدستور السوري لعام ١٩٥٣.

وبناء على ما تقدم فان الأحكام الدستورية المصرية في العهد الجمهوري (عدا دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨) قد قررت تحديد بداية انعقاد دورة السلطة التشريعية قبل الخميس الثاني من شهر نوفمبر في حين قررها القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. بالنصف الثاني من شهر مارس . وعلاوة على ما تقدم اتفقت هذه الأحكام الدستورية باجتماع هذه السلطة حكماً في اليوم المذكور في الدساتير المصرية الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من مارس في القرار الدستوري اليمني المذكور. وكذلك في عدم جواز فض دورة الانعقاد إلا بعد إقرار الميزانية. غير أن مدة دورة الانعقاد قد تباينت من سبعة أشهر في الدساتير المصرية وستة أشهر في الدستور السوري لعام ١٩٥٣ , الذي صمت عن النص على عدم فض الاجتماع من عدمه قبل إقرار الميزانية في المجلس.

وقررت الطائفة الثالثة من أحكام دساتير الدول العربية الإجتماعات الدورية للسلطة التشريعية في عقدين . غير أنها قد تفاوتت في تحديد بداية اجتماع هذه السلطة من عدمه. لقد قضت أحكام الدستور اللبناني والدستور السوري لعام ١٩٣٠ بداية تحديد دور الانعقاد مثال ذلك نصت المادة ٢٣ من الدستور اللبناني والمادة ٤٤ من الدستور السوري على أن يجتمع المجلس كل سنة في عقدين ويبتدي العقد الأول بيوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتنتهي جلساته في آخر شهر أيار . ويبتدئ العقد الثاني يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتظل حتى نهاية السنة وتخصص جلسات هذه الدورة الثانية للمناقشة في الموازنة العامة قبل كل عمل آخر.

ومع أن أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ قد اتفقت مع أحكام الدستورين السابقين في تقرير عقدي اجتماعات المجلس غير أن أحكام هذا الدستور لم تنص على تحديد بداية اجتماعات كل عقد منها إذ نصت المادة ٤٧ منه على أن ينعقد المجلس الوطني في دورتين عاديتين كل علم ولرئيس مجلس قيادة الثورة أن يدعو إلى اجتماع استثنائي كلما قضت الضرورة ذلك ويكون الاجتماع مقصوراً على المواضيع الذي أوجبت الدعوة إليه. وتنعقد دورات المجلس الوطني وتقتضي بقرار من مجلس قيادة الثورة. وعليه فانه إذا كانت أحكام الدستورين اللبناني لعام١٩٢٦، والسوري لعام ١٩٣٠ قد حددت بداية كل عقد واشترطت أن يخصص العقد الثاني للنظر في الميزانية قبل أي عمل أخر وعدم انتهاء الدورة إذا لم يتم ذلك فان الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ لم يقرر بداية المدة كما لم يشر إلى الميزانية. وخول لرئيس مجلس قيادة الثورة دعوة المجلس لاجتماع استثنائي بصورة فردية. في حين خول حق الدعوة لعقد دورتي المجلس وفضه لمجلس قيادة الثورة بصورة جماعية.

والى جانب ما تقدم قررت أحكام طائفة رابعة من دساتير الدول العربية أن تكون اجتماعات السلطة التشريعية في ثلاث دورات كما هي الحال في دستوري سوريا لعامي ١٩٦٤ و١٩٧٣ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ من حيث المبدأ . غير أن أحكام الدساتير المذكورة قد تباينت في أن أحكام دستور ١٩٦٤ قد قضت بان يعقد المجلس الوطني اجتماعاته في مطلع شهر تشرين الأول ويحدد مواعيد دورتيه الأخيرتين بقرار منه وفقاً لنظامه الداخلي (ف.أ م.٣٥). في حين لم يقرر دستور سوريا ١٩٧٣ ودستور ج.ي.د.س. لعام ١٩٧٨ تحديد بداية أي من دورات اجتماع مجلس الشعب الثلاث إذ اقتصرت أحكام المادة ٦١ منه على أن (يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة) و(يحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيد الدورات ومددها). ونصت المادة ٧٥

من دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ على أن يعقد مجلس الشعب الأعلى دوراته بناء على دعوة هيئة الرئاسة ثلاث مرات في العام ويجوز له عقد دورات استثنائية بدعوة من هيئة الرئاسة أو بناء على طلب من مجلس الوزراء أو ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى.في حين إكتفى الدستور الإنتقالي السوداني لعام٢٠٠٥ بالنص على أن يحدد كل مجلس من مجلسي الهيئة التشريعية القومية بداية وإنتهاء كل دورة من جلساته (م.٩٢ ف٢) .

وبخلاف كل الأحكام الدستورية السابقة في هذا الصدد فإن الطائفة الخامسة من دساتير الدول العربية قد قررت أن تعتبر السلطة التشريعية في حالة انعقاد دائم. كما هي الحال في دساتير سوريا لعامي ١٩٥٠ و١٩٦٢ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠. ومع اتفاق أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و١٩٦٢ مع أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ من حيث المبدأ على أن يعتبر المجلس في حالة انعقاد دائم. فإن المادة ٤٣ من الدستورين السوريين المذكورين قد قضت بحكم إضافي هو النص على أن : يجتمع المجلس في مطلع شهر تشرين الأول إلى نهاية شهر كانون الأول ومن أول شهر آذار حتى منتصف شهر أيار . في حين ترك دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ تحديد بداية ونهاية مدة اجتماع المجلس للائحة الداخلية لمجلس الشورى طبقاً للمادة ٥٢ من الدستور. وهو ما قررته المادة ٥١ من لائحة مجلس الشورى بأن يجتمع المجلس حتماً كل عام في مطلع شهر مارس حتى نهاية شهر يونيو ومن أول شهر سبتمبر حتى نهاية شهر ديسمبر . ويجتمع المجلس في جلسة عادية يوم الثلاثاء من كل أسبوع ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم يكن هناك أعمال تقتضي الاجتماع (م.٥٢ من اللائحة).

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المقصود بحالة الانعقاد الدائم للمجلس طبقاً للائحة مجلس الشورى وبعد إيضاح اجتماعات مجلس الشورى في فترتين هو

أن سائر أجهزة المجلس التي تعني بالأعمال التحضيرية والإدارية , كالمكاتب واللجان تعمل دائماً أثناء دورات اجتماعات مجلس الشورى وخارجها وذلك بسبب أن مهام هذه الأجهزة تحضيرية من جهة ولان اجتماعات مجلس الشورى طبقاً لأحكام اللائحة لا بد من أن تفصل بينها أجازة للمجلس من جهة أخرى.

وهناك طائفة أخرى من الأحكام الدستورية في الدول العربية قد صمتت عن تحديد دورات اجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة مثل أحكام الميثاق المقدس اليمني لعام ١٩٤٨ ومطالب أمالنا وأمانينا ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ودستور الجزائر لعام ١٩٦٣ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ وج.ي. لعام ١٩٩٠ على أن لوائح بعض السلطات التشريعية في ظل هذه الأحكام الدستورية قد قررت ذلك مثل قانون مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ , الذي نص في المادتين ١ و٢ منه على أن يدعى مجلس الأمة للانعقاد سنويا لادوار عادية لا يقل عددها عن ثلاثة ويدوم دور الانعقاد مدة شهر على الأقل ويبدأ دور الانعقاد الأول قبل الخميس الثاني من شهر تشرين الثاني ولا يجوز فض الدور الذي تدرس فيه الميزانية قبل اعتمادها.

وإذا كان قانون مجلس الأمة في ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ قد قرر ثلاثة ادوار لانعقاد السلطة التشريعية ودور الانعقاد بمدة شهر فان لائحة مجلس النواب الصادر بالقانون رقم ٥ لعام ١٩٩٠ قد نصت على أن : تكون كل شهر مخصصة لعمل اللجان لتحضير أعمال المجلس , وان يبدأ اجتماع المجلس في اليوم الثاني والعشرين من كل شهر ما لم يصادف يوم عطلة , وتستمر اجتماعاته إلى أخر الشهر , ولهيئة رئاسة المجلس بعد موافقة المجلس من فترة الانعقاد أو تغيرها كلما دعت الضرورة لذلك (م.٥٦). ورغم التباين في أحكام قانون مجلس الأمة ولائحة مجلس النواب في مدة ادوار انعقاد

اجتماعات السلطة التشريعية إلا أن ما لم تنص عليه أحكام لائحة مجلس النواب اليمني بشان فض المجلس بعد إقرار الميزانية قد قررته المادة ٥٧ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ بان يجتمع مجلس النواب في اليوم المحدد له حسب لائحته الداخلية ولا يجوز فض الدورة قبل اعتماد الميزانية العامة للدولة. وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن الأحكام الدستورية في الدول العربية قد تباينت بالشكل الموضح أعلاه بشان دورات انعقاد السلطة التشريعية سواء بتحديد انعقادها من دون تحديد بدايتها أو عدم تحديدها وتكاد تكون دساتير ج.ع.م. وج.ع.ي. وج.ي.د.ش. وج.ي. والعراق والجزائر قد تباينت في النص على تحديد دورات اجتماعات السلطة التشريعية في أحكام عدد من دساتيرها وصمتت عن النص عن ذلك في عدد آخر في حين قررت كل الدساتير السودانية دورات انعقاد السلطة التشريعية بشكل متفاوت وكذلك الدستور اللبناني والدستور التونسي والدساتير السورية جميعاً.

هذا ويفسر جانب من الفقه نصوص الأحكام الدستورية التي قضت بدورتي اجتماع السلطة التشريعية سنوياً بان كل من الدورتين مستقلة عن الدورة الأخرى ولهذا فليست للدورة الثانية امتداد للدورة الأولى ولذلك فان محضر الجلسة الأخيرة يجب أن يصدق في نهاية الجلسة الأخيرة[1]. وما ينطبق على الدورتين يمكن أن يندرج على الدورات الثلاث للمجلس .

---

[1] راجع أنور الخطيب , الأصول البرلمانية : ص١٦٤.

٢ـ تأجيل أدوار الإجتماعات العادية للسلطة التشريعية في الدول العربية.

الهدف من تأجيل ادوار اجتماعات السلطة التشريعية في الفقه الدستوري تلافي المساوئ التي قد تنشا عن طول دوراتها وما ينتج عن ذلك من إرهاق هذه السلطة . وحسم النزاعات الخفية القائمة بينها وبين الحكومة. ويرى هذا الجانب من الفقه أن تأجيل ادوار اجتماعات السلطة التشريعية لا يعني اختتام دورة المجلس , يقصد ما تعني توقيفها مؤقتاً إلى الأجل المحدد في التشريع الدستوري ثم تتابع هذه السلطة دورة اجتماعها بعد ذلك حكماً دون دعوة جديدة.

وإذا كانت وجهة النظر الفقهية قد انحصرت على النظام البرلماني فإننا نرى أن حق رئيس الدولة في استخدام هذا التأجيل في ظل تمتعه بصلاحيات كثيرة وفي ظل ضعف السلطة التشريعية في الواقع من العوامل التي أفقدت هذه السلطة قوتها لصالح رئاسة الدولة أو لصالح الشق الثاني من السلطة التنفيذية – الحكومة.

وقبل أن نتطرق لحق رئيس الدولة في تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية أو المؤقتة فانه لا بد من الإشارة إلى أن لهذا التأجيل حد لا يستطيع رئيس الدولة تجاوزه . بحيث أن مدة التأجيل لا تزيد عن الحد المقرر نصاً في الحكم الدستوري وان لا يمارس التأجيل في العقد الواحد أكثر من مرة.

تباينت الأحكام الدستورية في الدول العربية في النص على تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية من عدمه من جهة . كما تغايرت الأحكام الدستورية التي قررته في هذه البلدات في مدة التأجيل ذاته من جهة ثانية.

لم تقرر طائفة من الأحكام الدستورية في الدول العربية نصاً حق رئيس الدولة في تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية كالدساتير السودانية جمعاً والدساتير السورية منذ دستور ١٩٢٠ وحتى دستور ١٩٧٣ والدساتير

الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودساتير سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام ومستقرة لعام ١٩٦٢ وعهد الآمات التونسي لعام ١٨٦١ ولوائح مجلس شورى النواب في مصر لعام ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ و ١٩١٣ ودساتير ليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و١٩٩٦. وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة لعام٢٠٠٥ والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

وبخلاف ذلك قررت طائفة أخرى من دساتير الدول العربية حق رئيس الدولة في تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية مثل الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والعراقي لعام ١٩٢٥ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. الخ ... بيد أن هذه الأحكام الدستورية قد تباينت في المدة التي تؤجل فيها اجتماعات هذه السلطة . لقد قضت أحكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ في المادة ٣٩ منها بأنه (للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على انه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين). لقد اتفق الدستور اللبناني في هذا الشأن مع أحكام الدستورين المصريين المذكورين في مدة التأجيل حيث نصت المادة ٥٩ معدلة منه على انه لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهر واحد . وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد.

وبالمقابل رفع الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية لمدة شهرين طبقاً للمادة ٣٩ منه بأنه للمجلس أن يؤجل جلساته إذا أمر الملك بذلك مرات لا تتجاوز الثلاث في كل اجتماع إلى مدات لا تتجاوز

شهرين . وعند حساب مدة الاجتماع لا يحسب الزمن الذي استغرقته التاجيلات المتقدمة .

وإذا كانت لائحة مجلس شورى النواب لسنة ١٨٦٦ في مصر قد قررت انه لولي الأمر جمع المجلس أو تأخيره أو تمديد مدتـه أو تبديل أعضائه وانتخاب غيرهم (بند١٧) فان دستور الأردن لعام ١٩٢٨ قد خول للأمير حق أن يؤجل بإرادته جلسات المجلس التشريعي لأكثر من ثلاث مرات أو في حالة إذا كان قد أرجاء اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من هذه المادة فلمرتين في غضون أية دورة واحدة ولمده لا تتجاوز زمن من حيث المجموع الشهرين بما في ذلك مدة أي أرجاء من هذا القبيل . علما بأنه عند إحتساب مدة الدورة لا تدخل مدد هذه التاجيلات في الحساب الخ... (م.٢٩) في حين انحصر هذا الحق للملك في تأجيل جلسات مجلس النواب ثلاث مرات فقط أو في حالة ما إذا كان قد أرجى اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من هذه المادة فلمرتين في عضو أية دورة واحدة في دستور الأردن لعام ١٩٤٧ ثم اتفقت أحكام الدستورين بهذا الصدد بعد ذلك (راجع م.٤ ف.هـ). وهو نفس الحكم الذي قررته المادة ٨١ من دستور الأردن لعام ١٩٥٢.

بيد أن التعديلات الدستورية على دستور١٩٥٢ قد تباينت في مدة تأجيل المجلس . وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة الذكر قد قررت حق التأجيل لرئيس الدولة فان مطالب أمالنا وأمانينا قد انفردت في حق التأجيل من قبل الوزارة (وليس الإمام) حيث خولت للوزارة حق تأجيل اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تزيد عن شهر. كما ورد في البند ٧ فقرة ب من الباب الثالث منها من جهة. ولم تشر إلى أن يكون هذا التأجيل في عقد الدور الواحد من جهة ثانية نصاً.

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة التي حصرت مدة تأجيل اجتماع السلطة المؤقتة أو التشريعية بشهر واحد كما هي الحال في الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ والدستور اللبناني ومطالب أمالنا وأمانينا أو بمدة شهرين في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ فان أحكام القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. قد خولت لرئيس السلطة التنفيذية بصورة فردية حق تأجيل اجتماع الهيئة المؤقتة لمدة سنة طبقاً للمادة ٢٠ منه التي قررت (لرئيس المجلس الجمهوري أن يؤجل بقرار اجتماع المجلس الوطني لمدة لا تتجاوز سنة).

وقد اختلفت أحكام دساتير عربية وأجنبية في موضوع تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية ومن أمثلة ذلك الدساتير الأردنية الثلاثة . لقد نصت المادة ٢٩ فقرة ١ من دستور ١٩٢٨ على أن يؤجل اجتماع المجلس لمدة شهرين وان يكون تأجيل اجتماع المجلس التشريعي من قبل الأمير لمرتين في غضون دورة واحدة الخ... (ف. ٥ من نفس المادة) وقد قابلت هذا الحكم نص المادة ٤٠ من دستور ٤٦ والفقرة ١ من المادة ٨١ من دستور ١٩٥٢. وبذلك اتفقت مع أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ في مدة التأجيل . أما أحكام دستوري الكويت والبحرين فقد اتفقت مع أحكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ في مدة تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية لمدة شهر طبقاً للمادة ١٠٦ من دستور الكويت والمادة ٦٤ من دستور البحرين اللتان خولتا للأمير حق تأجيل اجتماع السلطة التشريعية لمدة شهر وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد. ومع أن أحكام دستور دولة الإمارات العربية قد اتفقت مع أحكام دستوري الكويت والبحرين في حق رئيس الدولة للتأجيل إلا انه أشترط موافقة مجلس الوزراء الاتحاد تأجيل اجتماعات المجلس لمدة لا تتجاوز شهراً واحد الخ (م. ٥٥). في حين قرر دستور قطر لعام٢٠٠٣ أنه:

للأمير أن يؤجل بمرسوم إجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً ولا يتكرر التأجيل في دور الإنعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الإنعقاد (م٩٠). بينما قضت أحكام دستور البحرين لعام٢٠٠٢ بأنه: للملك أن يؤجل بأمر ملكي إجتماع المجلس الوطني مدة لا تجاوز شهرين، ولا يتكرر التأجيل في دور الإنعقاد الواحد أكثر من مرة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الإنعقاد المنصوص عليها في المادة٧٢ من الدستور.

ولم يقتصر الأمر على الأحكام الدستورية السابقة الذكر فقط . بل وتعداه إلى أن قررت أحكام دساتير أجنبية تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية مثال ذلك الدستور الهندي الذي نص في المادة ٥٨ منه على أن يدعوا الرئيس من وقت لأخر كلا مجلسي البرلمان وله من وقت لأخر أو يوقف انعقاد المجلسين أو أحداهما). وإذا كان هذا الدستور لم يحدد مدة تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية في النص المذكور أعلاه فان الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد حدد مدة تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية بخمسة أشهر في العقد الواحد والجدير بالإشارة إلى أن الأحكام الدستورية في العهد الجمهوري في مصر والعراق وسوريا قد صمتت عن النص على مبدأ التأجيل هذا . كما صمتت عنه أحكام دساتير ج.ع.ي لعامي ١٩٦٤ و١٩٧٠ ودستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ , ١٩٧٨ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ودستوري العراق لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ ومصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعامي ١٩٥٨ و١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ ولم تبقى من الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري النافذة المفعول سوى الدستور اللبناني يعمل بحق تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية.

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدول العربية قد صمتت عـن الـنص على تمديد اجتماعات السلطة التشريعية سواء في ظل العهد الملكي أو العهـد الجمهوري فان دستوري سوريا لعام ١٩٢٠ (في ظل العهد الملكي) ودستور العراق لعام ١٩٢٥ (في ظل العهد الملكي أيضاً) قد قررا تمديـد اجتماعـات السلطة التشريعية. على أن أحكام الدستورين المذكورين قد تباينت في تقرير مد اجتماعات السلطة التشريعية. إذ أن الدستور السوري لعام ١٩٢٠ لم يحدد المدة التي خول (للملك أن يمدد اجتماعات المؤتمر عن الضرورة (م٨٠). فـي حين حددت المادة ٣٩ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ مـدة التمديـد بـأن ((تمد اجتماعات مجلس النواب لمدة ينبغي أن لا تزيد كلها عن ستة أشـهر)) وبذلك فإذا كان رئيس الدولة قد خول له حـق تمديـد اجتماعـات الـسلطة التشريعية بمجلسيها (المؤتمر) في الدستور السوري فان هذا الحق قد انحصر على المجلس الثاني في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥.

وتعدى التباين في أحكام دساتير الدول العربية دورية اجتماعات السلطة التشريعية وتأجيلها وتمديدها إلى الاجتماعات التي تعقدها هذه السلطة بحكـم القانون.

٣ـ الإجتماعات التي تعقدها السلطة التشريعية حكماً

يقصد باجتماع السلطة التشريعية حكماً في الفقه الدستوري ، أن تجتمع هذه السلطة دون أن يكون ثمة دورة عادية أو دعوة من رئيس الدولة لاجتماعها. وعليه فان اجتماع هذه السلطة حكماً يتم في حالة انتخاب رئيس الدولة من قبل السلطة التشريعية. وهو ما يتم في النظامين البرلماني ونظام الجمعية حيث تقوم السلطة التشريعية بانتخاب رئاسة الدولة سواء كان رئيس جمهورية أو رئاسة جماعية. وكذلك في ظل النظام الملكي إذا كان النظام برلماني وبالرجوع إلى الأحكام الدستورية في الدول العربية نجد أنها قد تباينت بهذا الشأن طبقاً لأخذ كل دستور بأي من النظام البرلماني أو النظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي أو النظام الرئاسي . ومن هذا المنطلق فان طائفة من الدساتير قد قررت هذا الحكم نصاً لانتخاب رئيس الجمهورية أو رئاسة الدولة الجماعية. ومن أمثلة ذلك قررت الأحكام المكملة للقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. حق المجلس الوطني أن يجتمع فيما إذا انتهت مدة المجلس الجمهوري بانقضاء سنتين ميلادية أو بإعلان الدستور الدائم أو بمقتضى قانون المجلس الوطني وتبدأ اجتماع المجلس الجديد قبل ثلاثين يوماً من انتهاء أو إنهاء مدته (م.٩٢ من لائحة المجلس الوطني).

وقررت أحكام دساتير أخرى في بلدان البحث اجتماع السلطة التشريعية حكماً لانتخاب رئاسة الدولة الجديدة كما جاء في المادة ٨١ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بأنه : قبل انتهاء مدة المجلس الجمهوري بستين يوماً تبدأ الإجراءات لاختيار مجلس جمهوري جديد ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل الخ . . ويستوحي من هذا النص الدستوري انه قد تضمن اجتماع مجلس الشورى حكماً بسبب خلو سدة رئاسة الدولة

(المجلس الجمهوري) إذ انه نظراً لان سدة رئاسة الدولة خالية فان اجتماع مجلس الشورى سيكون بدعوة من رئيسه لاختيار مجلس جمهوري جديد بعد انتهاء مدته. وقد اقتربت من هذا الحكم الدستوري أحكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ في المادة ٨٩ منه التي نصت على انه قبل انتهاء مدة مجلس الرئاسة بتسعين يوماً تبدأ الإجراءات لإنتخاب مجلس رئاسة جديد ويجب أن يتم انتخابه قبل المدة بأسبوع على الأقل الخ... المادة وهو ما ينطبق على الحكم الدستوري المتعلق بانتخابات المجلس الجمهوري في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠. على أن المادة ٥٣ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد أضافت نصاً جديداً لهذا الحكم وهو اجتماع مجلس النواب من تلقاء نفسه في حالة عدم قيام رئيس مجلس الرئاسة بدعوة للاجتماع الأول لمجلس النواب في خلال الأسبوعين من إعلان نتائج الانتخابات . وبما انه من غير الممكن أن يدعوا مجلس الرئاسة لاجتماع مجلس النواب لإجراء انتخابات لمجلس الرئاسة فان اجتماع مجلس النواب سيكون بدعوة من هيئة رئاسته أما دستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨ فان احكامهما قد صمتت عن النص على اجتماع مجلس الشعب لاختيار رئاسة هذه السلطة الجديد إذ لم تبين أحكام الدستورين الإجراءات اللازمة لانتخاب مجلس رئاسة جديد والمدة التي يتم فيها إجراءات الانتخابات . حيث نصت الفقرة ٢ من المادة ٩٣ من دستور ١٩٧٠ على أن ينتخب رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة بواسطة مجلس الشعب الأعلى من بين أعضائه في أول اجتماع له. ويجوز لمجلس الرئاسة أن ينتخب من بين أعضائه نائباً واحداً أو أكثر للرئيس . وسيعاد تشكيل مجلس الرئاسة في حالة إجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب الأعلى شريطة أن يستمر مجلس الرئاسة في أداء اختصاصاته حتى يتكون مجلس رئاسة جديد.

ومع تباين تسمية رئاسة السلطة العليا في دستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و١٩٧٨ من مجلس الرئاسة في دستور ١٩٧٠ إلى هيئة الرئاسة في دستور ١٩٧٨ وعدد اعضائهما من رئيس وما لا يقل عن عضوين ولا يزيد عن ستة في دستور ١٩٧٠ (م.٩٣) ورئيس وأعضاء لا يقل عددهم من احد عشر ولا يزيد على سبعة عشر في دستور ١٩٧٨ (م. ٩٢). فان اخذ الدستورين المذكورين بمبدأ وحدة سلطة الدولة (نظام الجمعية) قد نفى قيام رئاسة الدولة التي تكون رئاسة السلطة التنفيذية في الدساتير التي تأخذ بمبدأ نظام الفصل بين السلطات الثلاث . وعليه فان دستوري ج.ي.د.ش. لم تقرر مبدأ اجتماع السلطة التشريعية حكماً بسبب إم مجلس الشعب الأعلى ورئاسة تقوم بمهام السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وإذا كانت أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. قد تضمنت اجتماع السلطة التشريعية حكماً في تلك الحالات المبنية أعلاه فان أحكام دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ , ١٩٥٠ , ١٩٦٢ والدستور اللبناني قد قررت نصاً اجتماع السلطة التشريعية حكماً. إذ نصت المادة ٨٥ من الدستور السوري لعام ١٩٣٠ على انه : قبل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل وشهرين على الأكثر يجتمع مجلس النواب بدعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد وإذا لم يدع المجلس لهذه الغاية فيجري الاجتماع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق (انتهاء ولاية الرئيس). و(إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو بسبب أخر فيجتمع مجلس النواب حكماً خلال ثمانية أيام لانتخاب رئيس جديد). وإذا خلت سدة الرئاسة حال مجلس النواب منحلاً فتدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس حكماً حال الفراغ من الأعمال الانتخابية (م. ٨٦) وهو نفس الحكم الدستوري الذي ورد في المادة ٧٤ من الدستور اللبناني.

أما أحكام الدستورين السوريين لعامي ١٩٥٠ أو ١٩٦٢ فإنها قد قررت في المادة ٨٨ أن يمارس رئيس مجلس النواب صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها على أن يتخلى عن رئاسة المجلس خلال هذه المدة إلى نائب الرئيس.

وإذا كانت الموانع دائمة وفي حالتي الوفاة والاستقالة يجتمع مجلس النواب بناء على دعوة رئيسه خلال عشرة أيام من خلو الرئاسة لانتخاب رئيس جمهورية جديدة وإذا لم يدع المجلس في المدة المذكورة يجتمع حكماً في اليوم الحادي عشر[1].

أما إذا كان مجلس النواب منحلاً أو بقي لانتهاء ولايته اقل من شهرين فان رئيس المجلس يستمر في ممارسة الصلاحيات المذكورة حتى اجتماع المجلس الجديد. ومع أن الفقرة ٣ من المادة ١٩ من الدستور السوداني لعام ١٩٥٦ قد قضت بان (كل خلو يحدث في مجلس السيادة يشغل بانتخاب بحرية في البرلمان) فان هذا الدستور لم يقضي بخلو سدة مجلس السيادة بجميع أعضاء المجلس هم الذين يدعون لاجتماع البرلمان. وقد اتفقت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٦٤ و١٩٨٥ مع أحكام دستور مصر ١٩٥٦ بهذا الشأن.

وقد حدث في الواقع العملي في ج.ع.ي. أن اجتمع مجلس الشعب التأسيسي (الهيئة المؤقتة) بدعوة من رئيسه وانتخب مجلس رئاسة الجمهورية المؤقتة لمدة ٤٥ يوماً بعد اغتيال رئيس الجمهورية في يونيو عام ١٩٧٨. كما اجتمع المجلس من جديد لاختيار رئيس الجمهورية في ١٩٧٨/٧/١٧ بدعوة من نائب رئيس مجلس الشعب التأسيسي.

---

(١) سنتناول خلو رئاسة الدولة والقائم بأعمال رئاسة الدولة أثناء الخلو في الجزء الثامن من هذا البحث.

وبما أن أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٦٤ في ج.ع.ي. ودساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و١٩٧١ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ والسوري لنفس العام والجزائر لأعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦ و١٩٨٩و١٩٩٦ قد قضت بان يتولى رئيس السلطة التشريعية مهام رئيس الدولة في حالة أي مانع يحول، دون مزاولة رئيس الدولة لمهام منصبه. ويتولى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة العراقي مهام منصب رئيس الجمهورية بمقتضى أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ . ويتولى رئيس الوزراء التونسي مهام رئيس الدولة في حالة العجز الخ ... وبما أن رئيس الدولة ينتخب من قبل الشعب في الدساتير المصرية والجزائرية والدستورين السوداني لعام ١٩٧٣ والتونسي فان اجتماع السلطة التشريعية حكماً لم يقرر في هذه الدساتير أما اجتماع السلطة التشريعية حكماً في دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي فلم ترتبط بالأسباب التي ارتبطت بها في دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري لان رئاسة الدولة لا تنتخب في النظام الملكي . على أن اجتماع السلطة التشريعية حكماً في الدساتير العربية الملكية قد ارتبط بالدعوة إليه من عدمها.

وكان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ أول دستور في تاريخ التشريع الدستوري العربي فيما نعلم يقضي بأن يجتمع المؤتمر في أول شهر أيلول(م.٤٨) دون أن يشير إلى أن يدعو الملك للاجتماع حيث اكتفى ذلك، الدستور بالنص على أن يقوم الملك بافتتاح المجلس بخطاب ملكي الخ(م.٥٠).

وبالمقابل قضى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ بأنه فيما عدا الأحوال التي يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك (م.١٢٠) . وإذا كان النص السابق بالشكل المذكور فان

دستور ١٩٣٠ قد نص على أن يدعو الملك البرلمان سنوياً إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور الخ(م. ٩١): وهو ما قرره الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة ٣٩ منه.

وقررت أحكام الدساتير الأردنية اجتماع المجلس بحكم القانون إذا لم يدعو رئيس الدولة لاجتماع السلطة في اليوم المحدد يجتمع المجلس من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها في دساتير الأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ٢٩ ف. ٢) و١٩٤٧ (م. ٤٠ ف.١) و١٩٥٢ (م.٧٨ ف.٣).

ومع أن أحكام دستور ليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ قد قررت اجتماع المجلس بحكم القانون غير أنها قد نصت أن يدعو الملك لاجتماع مجلس الأمة خلال الأسبوع الأول من شهر نوفمبر فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم العاشر من الشهر نفسه (م.١١٢).

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل وقررت اجتماع السلطة التشريعية بحكم القانون بعض أحكام دساتير بلدان شبه جزيرة العرب ذات النظام الملكي . مثال ذلك نصت أحكام دساتير الكويت والبحرين والإمارات على انه إذا لم يصدر رئيس الدولة مرسوم الدعوة لاجتماع هذه السلطة في موعدها المقرر اعتبر موعد انعقاد هذه السلطة في الوقت المحدد المذكور . زد على ذلك نصت المادة ٨٧ من دستور الكويت على انه استثناء من أحكام المادتين السابقتين يدعو المير مجلس الأمة لأول اجتماع يلي الانتخابات فان لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعوا للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين الخ. وهو نفس الحكم الذي قررته المادة ٤٩ من دستور البحرين . وكذلك الحال في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الذي نص في المادة ٧٩ منه على انه إذا لم يدع المجلس

الوطني الاتحادي للانعقاد لدورته العادية السنوية قبل الأسبوع الثالث من نوفمبر ، انعقد من تلقاء نفسه في الحادي والعشرين من الشهر المذكور.أما أحكام الدستور البحريني لعام٢٠٠٢ فقد قضت بأن يجتمع المجلس الوطني يوم السبت الثاني من بداية شهر إكتوبر إلا إذا قرر الملك دعوته للإجتماع قبل هذا الموعد وإذا كان هذا اليوم عطلة رسمية إجتمع في أول يوم عمل يلي تلك العطلة(٧١). بيد أن هذا الدستور قد نص على أن: إستثناء من حكم المادتين السابقتين يجتمع المجلس الوطني في اليوم التالي لإنتهاء شهر من تاريخ تعيين مجلس الشورى أو إنتخاب مجلس النواب أيهما تم آخراً، إلا إذا قرر الملك دعوته للإجتماع قبل هذا التاريخ وإذا كان تاريخ إنعقاد المجلس في هذا الدور متأخراً عن الميعاد السنوي المصوص عليه في المادة ٧١ من الدستور، خفضت مدة الإنعقاد المنصوص عليها في المادة ٧٢ منه بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين(م٧٣).

وصمتت عن النص على اجتماع المجلس حكماً طائفة من أحكام دساتير النظام الملكي في الدول العربية مثل دستور فلسطين وقانون الحجاز الأساسي والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لنفس العام ودثينة لعام ١٩٦٢ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقطر لعامي ١٩٧١ و٢٠٠٣ والبحرين لعام ٢٠٠٢. على انه إلى جانب الأحكام المتقدم ذكرها تجتمع السلطة التشريعية بصورة استثنائية.

٤. الاجتماعات الاستثنائية للسلطة التشريعية

والاجتماعات الإستثنائية للسلطة التشريعية – هي تلك الاجتماعات التي تنعقد في فترات أجازة هذه السلطة أو بتعبير اصح في فترات عدم انعقاد دوراتها الاعتيادية . وتعقد هذه الاجتماعات بدعوة أو طلب نسبة معينة من أعضاء السلطة التشريعية أو بطلب من رئاسة الدولة والهدف من عقد الاجتماع الاستثنائي لهذه السلطة معالجة ظرف ناشئ يستدعي انعقاد هذه السلطة بصورة استثنائية للنظر في أمر هام لم يكن مطروحاً في جدول أعمالها ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تبت فيه بمنأى عنها , الأمر الذي يجعلها تتخذ قراراً هذا الأمر.

والأحكام الدستورية في الدول العربية قد تباينت بهذا الصدد في كل من النسبة المطلوبة من أعضاء السلطة التشريعية لتقديم طلب الاجتماع الاستثنائي للسلطة التشريعية وطلب رئاسة الدولة أو الحكومة لمثل هذا الاجتماع بالشكل التالي :

لقد كانت اللائحة الأساسية في مصر الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ أول الأحكام التشريعية فيما نعلم التي قررت الاجتماع الاستثنائي طبقاً للمادة ٩ , التي نصت على انه إذا مست الحاجة إلى تكرار اجتماع المجلس في غير مدته المعتادة فيكون ذلك بمقتضى أمر يصدر من الحضرة الخديوية تقرر فيه مدة الاجتماع . في حين يجوز انعقاد المجلس بأمر يصدر من كلما دعت الظروف الاجتماعية في تعديل القانون النظامي المصري لعام ١٨٨٢ الصادر في عام ١٩٠٩ (م.٢ من القانون م.١ من التعديل).

ولم تشذ أحكام القانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ في النص على ذلك . إذ يجوز دعوة الجمعية التشريعية للاجتماع بأمر منا كلما دعت الأحوال إلى ذلك (م.٣٠). وتغايرت صياغة الأحكام الدستورية العربية الملكية في النص

على الاجتماع الاستثنائي للسلطة التشريعية مثال ذلك أشار دستور مصر لعام ١٩٢٣ إلى أن ادوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العاديــة لا يحــول دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية . وهو نفــس الحكــم الذي قررته المادة ١١٢ من دستور مصر لعام ١٩٣٠.

أما أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ فقــد قــضى بأنــه إذا صــادف الاجتماع غير العادي في شهري تشرين الثــاني وكــانون الأول يعتبــر أول اجتماع عادي لتلك الدورة (م.٤٠). وقد اتفقت أحكام الدستور الأردنــي لعــام ١٩٢٨ مع هذا الحكم (انظر م.٣٠). زد على ذلك قرر الدستور الأخيــر انــه يحق للأمير أن يدعو المجلس التشريعي للانعقاد في دورة فوق العادة خارجا عن دورته العادية بقصد إقرار أمور معينة بيانها عند صدور الدعوة وتحــل هذه الدورة بإرادة ملكته (نفس المادة) وهو نفس الحكم الذي قضت به المادة ٤١ من دستور الأردن لعام ١٩٤٧. في حين وردت هذه الصيغة في دســتور الأردن لعام ١٩٥٢ كما يلي : للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورة استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من اجل إقرار أمور معينه تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاســتثنائية بإرادة ملكية (م. ٨٢). والى جانب ما تقدم قرر هذا الدستور أن يدعو الملــك مجلس الأمة للاجتماع في دورات استثنائية أيضاً متى طلــب ذلــك الأغلبيــة المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمــور التــي يــراد البحث فيها (م.٨٢ ف.٢).

وإذا كان الدستور الأردني المذكور قد أسهب بالشكل المبين أعلاه فــان أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ قد انحصرت في النص على انه ليس لمجلس الأمة بغير موافقة الحكومة أن ينظر في دوراته غير العادية في غير الموضوعات التي دعي للاجتماع من اجلهــا (م.١١٥). وكــان دســتور

سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ أول دستور في شبه جزيرة العرب فيما نعلم يقرر حق الدعوة لاجتماع الاستثنائي للمجلس التشريعي طبقاً للمادة ٢٩ منه التي نصت على انه للسلطان عند الضرورة أن يدعو المجلس التشريعي لاجتماع غير عادي وهو يدعوه أيضاً متى طلب ذلك بعريضة يقدمها الأغلبية . وليس للمجلس أن يبحث في الدورة غير العادية الأمور التي صدرت الدعوة لأجلها يعلن السلطان فض الاجتماع غير العادي . وقد شابهت هذا الحكم نصوص دستوري الكويت (م.٨٩) والبحرين لعام ١٩٧٣(م.٥٠) بهذا الشأن . غير أن الدستورين الأخيرين قد أضافت إلى ذلك وليس للمجلس أن ينظر في غير الأمور التي دعي من اجلها إلا بموافقة الوزارة.علماً بأن دستور البحرين لعام٢٠٠٢ لم يشر إلى موافقة الوزارة(م٧٥).

ومع أن أحكام دستور قطر لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع أحكام الدستورين السابقين في نيابة النص غير أنها لم تشر إلى موافقة الوزارة الخ (راجع م٥٦). وهو نفس الحكم الذي قرره دستور قطر لعام ٢٠٠٣ (م٨٨).

وبالمقابل تضمن حكم دستور اتحاد الجنوب العربي حق المجلس الأعلى دعوة مجلس الاتحاد للاجتماع غير العادي بنصه على انه للمجلس الأعلى أن يدعو مجلس الاتحاد للاجتماع من ما رأي ذلك ضروريا ومناسباً (راجع الفصل ١٩ منه) دون أن يخول لأي نسبة في مجلس الاتحاد حق طلب الاجتماع غير العادي.

وبالرغم من أن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد صمت عن النص على الاجتماع غير العادي بيد أن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي قد أجازت للرئيس أن يدعو المجلس لاجتماع غير عادي إذا رأى ضرورة لذلك . كما يتضمن عليه أن يدعو المجلس في حالتين :

١- إذا طلبت الحكومة ذلك .

٢- إذا طلب ذلك عشرون عضو من أعضاء المجلس على الأقل عقد الاجتماع [1].

وكانت الأحكام الدستورية المغربية قررت الدعوة للاجتماع غير الاستثنائي للسلطة التشريعية غير أنها قررت ثلث أعضاء هذه السلطة مثال ذلك قضى الفصل ٤١ من دستور ١٩٦٢ بأنه يمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أم بمرسوم . تنعقد دورات البرلمان الاستشاري على أساس جداول أعمال محدد وعندما تتم المناقشة في المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال تختم الدورة بمرسوم. في حين جعل دستور ١٩٧٢ اجتماع مجلس النواب في دورة استثنائية أما بأغلبية الأعضاء المطلقة دستور ١٩٧٢ و١٩٩٢ (ف. ٣٩).

وصمتت عن النص على ذلك أحكام عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ ودساتير سوريا لعام ١٩٢٠ وفلسطين لعام ١٩٢٢ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور ولاية دثينة لعام ١٩٦٢.والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

قررت مطالب أمالنا وأمانينا في اليمن حق الحكومة في طلب اجتماعات مجلس الشورى حيث نصت الفقرة من البند ٧ من الباب الثاني(حق طلب بحث بعض الأمور في المجلس لمدة معينة) دون أن تشير إلى نسبة معينة من أعضاء المجلس من جهة . كما يعني طلب الحكومة لاجتماعات مجلس

---

(١) أخذنا نص المادة ٧٢ من المرسوم الاتحادي رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٢ باللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي من كتاب النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة تحليلية تأليف د.صلاح الدين فوزي – ١٩٨٩ غير مذكور دار النشر ص١٦٠.

الشورى دون تحديد حقها للدعوة لكل من الاجتماعات العادية والاستثنائية من جهة أخرى.

لم يقتصر الأمر على مطالب أمالنا وأمانينا في حق الحكومة بطلب اجتماعات هذه السلطة وإنما تعداه إلى أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و١٩٦٢. غير انه بخلاف مطالب امالنا وأمانينا التي حصرت هذا الطلب على الحكومة , فان أحكام الدستورين السوريين المذكورين قد قررت حق طلب الاجتماعات الاستثنائية لكل من رئيس إلسلطة التشريعية بقرار من مكتبة أو بناء على طلب خطي من ربع أعضاء هذه السلطة أو من الحكومة (ف.٣ م.٤٣). وبالمقابل قضى الدستور السوري لعام ١٩٥٣ حق دعوة السلطة التشريعية لاجتماع إستثنائي لكل من رئيس هذه السلطة بقرار من مكتب المجلس أو بناء على طلب خطي من ربع أعضاء المجلس أو من اللجنة الدائمة للمجلس أو من رئيس الجمهورية (ف.٢ من م.٤٨). في حين نصت المادة ٣٥ من الدستور السوري لعام ١٩٦٤ على أن يدعى المجلس الوطني لعقد دورات استثنائية بطلب من رئيس مجلس الرئاسة أو بناء على طلب خطي من ربع أعضائه . وقد ارتفع عدد أعضاء السلطة التشريعية الذين يطلبون عقد اجتماع استثنائياً إلى ثلث أعضاء مجلس الشعب أو أن يكون هذا الطلب خطياً من رئيس الجمهورية في دستور سوريا لعام ١٩٧٣ (م.٦١).

وبناء على ما تقدم فان الأحكام الدستورية المذكورة أعلاه قد تفاوتت في طلب الاجتماعات الاستثنائية للسلطة المؤقتة والتشريعية من حق الحكومة في مطالب أمالنا وأمانينا , وربع أعضاء السلطة التشريعية والحكومة في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ وربع أعضاء هذه السلطة ورئاسة الدولة في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٣ و١٩٦٤ وثلث أعضاء السلطة التشريعية وطلب خطي من رئيس الدولة في دستور سوريا لعام ١٩٧٣.

وبالمقابل حصرت طائفة من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري حق دعوة السلطة التشريعية للاجتماع الاستثنائي من قبل رئيس الدولة فقط كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والسودان لعام ١٩٧٣ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي.

أما دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و١٩٦٤ و ١٩٨٥ فإنها قد قررت لرئاسة الدولة (مجلس السيادة في دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤ ومجلس رأس الدولة في دستور ١٩٨٥) حق الدعوة لاجتماعات السلطة التشريعية.

لم يشذ الدستور السوداني لعام١٩٩٨ عن ذلك حيث قضى في الفقرة أ من م٧٥- أن يعقد المجلس الوطني أول جلساته، خلال الأيام الثلاثين التالية لإعلان نتائج الإنتخابات ، وذلك بدعوة من رئيس الجمهورية ويترأس تلك الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً .

١)وينعقد المجلس لدورة طارئة بناءاً على قراره أو طلب من نصف أعضائه أو بدعوة من رئيس الجمهورية (ف٣)، في حين قضى دستور السودان لعام٢٠٠٥ بأن تعقد السلطة التشريعية القومية جلساتها المشتركة في مقر المجلس الوطني. مع ذلك لرئيس المجلسين أن يتفقا لأسباب استثنائية على عقد الجلسة المشتركة للسلطة التشريعية القومية في أي مكان آخر(م٨٨ ف١).

٢)ينعقد المجلس الوطني في مقره بأم درمان ، ويجوز لرئيسه دعوة المجلس للانعقاد إستثنائياً في أي مكان آخر.

٣)يتخذ مجلس الولايات الخرطوم مقراً له ومع ذلك يجوز لمجلس الولايات أن يعقد جلساته في عاصمة جنوب السودان أو في أي ولاية حسب قرار رئيسه أو قرار أغلبية الممثلين .

وهو ما يفهم منها الدعوة لكل من الاجتماعات العادية والاستثنائية كل على سواء . وهو نفس الحكم الذي قضى به الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ , الذي خول لمجلس قيادة الثورة حق الدعوة لاجتماعات المجلس الوطني . وان يدعى رئيس مجلس قيادة الثورة حق الدعوة لاجتماعات المجلس الوطني . وان يدعى رئيس مجلس قيادة الثورة للاجتماعات الاستثنائية وإذا كانت تلك الطائفة من الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد حصرت حق دعوة السلطة التشريعية للاجتماعات الاستثنائية أو الاجتماعات بنوعيها كما هو موضح أعلاه, فان طائفة كبيرة من دساتير البلدان العربية ذات النظام الجمهوري قد خولت لرئيس الدولة والأغلبية المطلقة من أعضاء السلطة التشريعية طلب عقد الاجتماعات الاستثنائية مثل دساتير مصر لعام ١٩٢٣ و١٩٣٠ (م.٤٠) و١٩٥٦ (م.٧٦) و١٩٦٤ (م.٥٧) و١٩٧١ (م.١٠٢) ودستور سوريا لعام ١٩٣٠ (م. ٤٥) ولبنان (م.٣٣) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٥٥). وقانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ (م.١٤) والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ (فصل ٢٩). في حين قضت أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ بطلب رئيس الجمهورية وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع الاستثنائي لهذه السلطة في دستور ١٩٧٦ (م.١٤٧) وبطلب من رئيس الجمهورية أو ثلثي أعضاء المجلس أو بطلب من رئيس الحكومة في دستور ١٩٨٩ (م.١١٢) ١٩٩٦. في حين صمتت أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ عن النص على طلب الاجتماعات الاستثنائية للسلطة التشريعية .

إلى جانب ما تقدم من قرارات أحكام الدستور ج.ي.د.ش لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨ حق مجلس الرئاسة بالاتفاق مع اللجنة الدائمة لمجلس الشعب الأعلى الدعوة إلى عقد اجتماعات مجلس الشعب الأعلى ويحدد جدول الأعمال

. ويمكن أن يقدم الطلب بعقد اجتماع لمجلس الأعلى بواسطة مجلس الوزراء أو بواسطة ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى إلى مجلس الرئاسة (م. ٨). ويعقد مجلس الشعب الأعلى دوراته بناءاً على دعوة هيئة الرئاسة ثلاث مرات في العام , ويجوز له عقد دورات استثنائية بدعوة من هيئة الرئاسية أو بناءا على طلب من مجلس الوزراء أو ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى من دستور ١٩٧٨(م. ٧٥). وبذلك حدد الدستور الأخير الاجتماعات الاستثنائية للسلطة العليا والجهات التي يحق لها الدعوة للاجتماعات الاستثنائية في حين كان النص عاماً في دستور ١٩٧٠.

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد قررت عقد الاجتماعات الاستثنائية بالشكل المذكور أعلاه فان دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ و ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد صمتت عن النص على دعوة السلطة التشريعية في الاجتماعات العادية والاستثنائية من قبل رئاسة الدولة. إذا اكتفت احكامهما بالنص على أن : يدعو رئيس المجلس الجمهوري ومجلس الشورى لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس , خلال أسبوعين من إعلان نتائج الانتخابات , فان لم يصدر قرار الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعو الاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين (م. ٥١ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠). وهو نفس الحكم الدستوري الذي قررته المادة ٤٥ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ومع اختلاف تسمية مجلس الرئاسة بدلاً من المجلس الجمهوري في سابقة ومجلس النواب بدلاً من المجلس الشورى في دستور ١٩٧٠ .

غير انه بالعودة إلى اللائحتين الداخليتين لمجلس الشورى والنواب في ظل الدستورين المذكورين نجد أن المادة ٤٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى قد قضت بأنه بكل من رئيس المجلس الجمهوري أو ثلث أعضاء

مجلس الشورى حق الدعوة لاجتماع غير عادي لمجلس الشورى. وقد كررت المادة ٥٤ من لائحة مجلس النواب اليمني المادة ٤٥ من دستور ١٩٩٠ إذ نصت المادة ٥٤ من اللائحة على أن : يعقد مجلس النواب أول اجتماع له خلال أسبوعين على الأكثر من إعلان نتائج الانتخابات على دعوة رئيس مجلس الرئاسة . فإن لم يدع اجتمع المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين). على أن الأحكام الدستورية العربية لم تقتصر على ما تقدم بشأن نشاط السلطة التشريعية وإنما تعداه إلى موضوع فض اجتماعات السلطة التشريعية.

هـ فض اجتماعات السلطة التشريعية .

امتد تفاوت الأحكام الدستورية في الدول العربية إلى طريقة فض اجتماعات السلطة التشريعية من عدمه . وعليه فقد قررت طائفة من الأحكام الدستورية في بلدان البحث حق رئيس الدولة فض اجتماعات السلطة التشريعية دون التفريق بين الدورتين العادية والاستثنائية للسلطة التشريعية وهو ما يفهم من ذلك أن رئيس الدولة قد تمتع بهذا الحق أي فض الدورات سواء كانت عادية أو استثنائية. وهذه الدساتير هي الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م.٨) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.١٧) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٥١) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٥٣) وقانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ (م.١٤). والكويت لعام ١٩٦٢ (م.٨٩) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م.٥١).

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد خولت لرئيس الدولة حق فض دورات السلطة التشريعية دون تميز بين الدورتين العادية والاستثنائية فإن أحكام دستور ج.م.ع. لعام ١٠٧١ والسوداني لعام ١٩٧٣. قد قررت لرئيس

الدولة حق فض دورات السلطة التشريعية العادية والاستثنائية (انظر المادتين ١٠١ و ١٠٢ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ والمادتين ١٢٦ و ١٢٧ من دستور السودان لعام ١٩٧٣). على أن أحكام الدستورين المذكورين قد تباينت في أن يقوم رئيس الجمهورية بذلك دون التشاور مع رئيس السلطة التشريعية. بينما يقوم رئيس الجمهورية السودانية بفض دورة السلطة التشريعية بالتشاور مع رئيس هذه السلطة وقد سبق أن قررت أحكام تشريعية عربية ذات نظام ملكي مثال ذلك قضت للائحة الأساسية لمجلس القوانين الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ في مصر بان تفض جلسات مجلس شورى القوانين متى فرغ من نظر المسائل المعروضة عليه (م. ٢٦) [1]. ولم تحدد أحكام دستورية عربية ذات النظام الملكي الدورات التي يتضمنها فض رئيس الدولة لها ، حيث قرر الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أن يعلن الملك فض الدور العادي (م. ٩٦) ودستور ١٩٣٠ (م. ٩١) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١١٢) و ١٩٦٣ (م.١١٢). ويفض المجلس في دستور الأردن لعام ١٩٤٧ (م. ٤٠). وقد اقتربت أحكام دساتير المغرب من هذا النص حيث يفض البرلمان بمرسوم في دساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٤٠) و ١٩٧٠ (ف. ٤٠) و ١٩٧٢ (ف. ٣٨) و١٩٩٢ (ف.٣٨) و١٩٩٦ .

أما دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ فقد اشترط موافقة مجلس الوزراء على مرسوم رئيس الدولة في فض دورة المجلس طبقاً للمادة ٧٩ منه التي نصت على أن تفض الدورة بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء الاتحادي. وصمتت عن النص على ذلك أحكام عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ ودساتير سوريا لعام ١٩٢٠ وفلسطين لعام

[1] ولا ينفض دور الانعقاد العادي أو الاستثنائي إلا إذا بعثت الجمعية التشريعية إلى الحكومة رأيها في جميع المسائل التي عرضت عليها في النظام القانوني المصري لعام ١٩١٣ (م. ٣٠) .

١٩٢٢ أو الأردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٥٢ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨.

وبالمقابل صمتت الأحكام الدستورية السودانية لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و١٩٨٥ و١٩٩٨ و٢٠٠٥ عن هذا النص على ذلك غير أنها قررت استمرار دورات السلطة التشريعية من رئاسة الدولة بناء نصيحة رئيس الوزراء . أما الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فقد قرر حق فض دورات اجتماع السلطة التشريعية لمجلس قيادة الثورة بصفته أعلى سلطة في البلاد (انظر م. ٤٧).

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة نصت أحكام طائفة أخرى من دساتير البلدان العربية على حق رئاسة الدولة في فض الاجتماعات الاستثنائية مثل دساتير مصر لأعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و١٩٥٦ وقضت أحكام دستور البحرين لعام٢٠٠٢- أن يعلن الملك بأمرملكي فض أدوار الإنعقاد العادية وغير العادية (م٧٦) واقتربت من هذا الحكم نص دستور قطر لعام٢٠٠٣ حيث قضى بأن تكون دعوة مجلس الشورى للإنعقاد في أدواره العادية وغير العادية وفضها بمرسوم(م٨٩). في حين صمتت عن النص على ذلك أحكام الدساتير السورية لأعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ و ١٩٦٤ و١٩٧٣ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ والدساتير الجزائرية والدستور التونسي والدستور اللبناني.

وعلى هذا المنوال تباينت الأحكام الدستورية في الدول العربية النظام الجمهوري حيث ابتدت الأحكام الدستورية في مصر بتقرير حق رئيس الدولة في فض الاجتماعات الاستثنائية للسلطة التشريعية (دستور ١٩٢٣) وانتهت بتقرير فض الاجتماعات العادية والاستثنائية فدستور ١٩٧١. في حين ابتعدت الأحكام الدستورية في ج.ع.ي. وج.ع.س. عن النص على ذلك بعد أن قررته

في دساتيرها السابقة (دستور ١٩٦٤ في ج.ع.ي. ودستور ١٩٢٠ في سوريا) وعادت الأحكام الدستورية السودانية إلى العزوف عن تقرير فض اجتماع السلطة التشريعية في دستور ١٩٨٥. وأصبح هذا الحق لمجلس قيادة الثورة في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ بدلاً من رئيس الجمهورية في قانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤.

الاجتماعات الباطلة بحكم القانون

لم ينحصر الأمر على تباين الأحكام الدستورية في الدول العربية على ما تقدم من نشاط السلطة التشريعية فقط بل وتعداه الأمر إلى الاجتماعات الباطلة للسلطة التشريعية بحكم القانون.

وإذا كان الأمر كذلك فما هي الاجتماعات الباطلة للسلطة التشريعية بحكم القانون من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن اجتماعات هذه السلطة في غير المواعيد المقررة قانوناً تعتبر باطلة. وكذلك الاجتماعات التي تعقدها السلطة التشريعية خارج المكان المقرر لها لعقده ما لم يكن الدستور قد نص على ذلك. وبالإضافة إلى هذا وذاك فان الاجتماعات التي تعقدها السلطة التشريعية ولم يتوفر النصاب اللازم للانعقاد تعتبر باطلة أيضاً.

وبالرجوع إلى الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري نجد أنها قد تباينت بالشكل التالي :

١- صمتت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث عن النص على اعتبار اجتماعات السلطة التشريعية باطلة بحكم القانون مثل الدساتير السورية والعراقية جميعاً ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ و١٩٩٨ والدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦. و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور التونسي ودستوري ج.ع.ي. لعامي

١٩٦٥ و١٩٦٧. وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن .

٢- بالمقابل قررت أحكام الدساتير المصرية وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و١٩٧٠ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ والدستور اللبناني الاجتماعات الباطلة للسلطة التشريعية بحكم القانون. غير أن هذه الأحكام الدستورية قد تباينت في تقرير الاجتماعات الباطلة لهذه السلطة في النص على أن يكون مقر السلطة التشريعية العاصمة في طائفة من هذه الدساتير . مثال ذلك قرر عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ أن يكون محل المجلس الأكبر بالحاضرة (ف. ٦٧). ومقر مجلس الشورى بمحروسة مصر في لائحة مجلس شورى النواب لعام ١٨٦٦ (بند ١) واللائحة الأساسية الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ (م.٧).

وإذا كانت الأحكام السابقة لم تشر إلى اجتماع هذه السلطة في غير العاصمة باطلة فان الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ قد انحصرت أحكامه على أن يدعو الملك للاجتماع في العاصمة (م. ٣٩) وهو نفس الحكم الذي قضت به أحكام دستوري الأردن لعامي ١٩٢٨ (م.٢٩) و١٩٤٧ (م.٤٠ ف.أ) دون الإشارة إلى أن تكون الاجتماع باطل بحكم القانون وكان دستور السلطنة اللحجية لعام ١٩٥٢ شأنه شأن الدساتير السابقة قد اكتفى بالنص على أن تكون الحوطة مركز المجلس التشريعي (م. ٥٦).

أما أحكام دستور دولة الإمارات العربية فقد نصت على أن يعقد المجلس جلساته في مقر عاصمة الاتحاد . وأجاز انه يعقد في الحالات الاستثنائية أن ينعقد في أي مكان آخر داخل الاتحاد , شريطة أن يوافق مجلس الوزراء على قرار يتخذه المجلس بأغلبية أصوات أعضائه جميعاً (راجع م. ٧٥). وبذلك

فان الاجتماع الباطل لهذا المجلس يكون في حالة عدم موافقة مجلس الوزراء على الاجتماع أو عدم إقرار التصويت بأغلبية أعضاء المجلس.

وبخلاف الأحكام السابقة قررت مجموعة من الأحكام الدستورية العربية الملكية اعتبار اجتماع السلطة التشريعية في غير الزمان والمكان المقرر له باطل . لقد نصت أحكام دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ في الفصل ٢٠ منه بأنه سيعقد مجلس الاتحاد اجتماعاته عادة وعلى العموم في مقر حكومة الاتحاد . وبذلك فان أي اجتماع خارج مقر حكومة الاتحاد يعتبر باطل نظر الآن هذا الدستور لمْ يجز ذلك نصاً وهو نفس الحكم الذي قرره دستور ولاية دثينة لنفس في الفقرة ١١ منه.

وكانت دساتير الكويت والبحرين أكثر تشدد في هذا النص حيث قررت أحكاما صريحة بهذا الشأن وهو اعتبار : كل اجتماع بعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه في دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٩٠) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٥٢) و٢٠٠٢(م.٧٧).

واكتفت أحكام الدستور القطري لعام ١٩٧٢ بالنص على انه لا يجوز أن يجتمع مجلس الشورى دون دعوة في غير مدة الانعقاد والاكان اجتماعه باطلاً (م.٥٦) أي انه قد حصر بطلان الاجتماع بالزمان. في حين قرر دستور قطر لعام٢٠٠٣- أن ينعقد المجلس إجتماعه في مقره بمدينة الدوحة. ويجوز للأمير دعوته للإجتماع في أي مكان آخر(م٩١). وقد سبق أن قرر دستور السودان لعام١٩٩٨ مثل هذا الحكم في نصه على أن: يعقد المجلس الوطني في مقره الرئيسي بأم درمان ويجوز لرئيسه دعوته للإنعقاد في أي مكان آخر بصفة إستثنائية(م٧٠) وهكذا إختلفت أحكام الدستورين في حق الدعوة في

غير العاصمة. لرئيس الدولة الدولة في الدستور القطري ورئـيس الـسلطة التشريعية في الدستور السوداني.

وصمتت عن النص على بطلان الاجتماع أحكام قانون الحجاز الأساسـي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودستور سوريا لعام ١٩٢٠ وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ والأردن لعام ١٩٥٢ ومـستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ , مثل دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٥٢) وعـام ١٩٧٠(م.٥٤) والقرار الدستوري رقـم ٢ لعـام ١٩٦٨ فـي ج.ع.ي. (م.٧) والدسـاتير المـصرية لأعـوام ١٩٢٣ (م. ٩) و١٩٣٠ (م. ٨٥) و١٩٥٦ (م. ٧٣) وج.ع.م. لعـام ٥٨ (م.١٦) و١٩٦٤ (م. ٥٤) وج.م.ع. لعـام ١٩٧١ (م.١٠٠). والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٣٦) والدستور اللبناني (م. ٢٦ معدله). وقضى الدستور الـسوداني لعـام٢٠٠٥ بإنعقـاد الاجتماعـات المشتركة في مقر المجلس الوطني. ويعقد الأخير جلساته في مقره بأم درمان في حين يعقد مجلس الولايات إجتماعاته بالخرطوم(راجع ف١-٢ من م٨٨) على أن هذا الدستور قد قرر أن أي اجتماعات الهيئة التشريعية القوميـة لا تعقد على الوجه المشار إليه في الفقرات الفرعية ١، ٢، ٣، تعتبر اجتماعات مخالفة للقواعد والأصول(ف٤ من م٨٨) .

على أن أحكام هذه الطائفة من دساتير بلدان البحث قد تفاوتت فـي تقريـر اعتبار اجتماعات السلطة التشريعية باطلة إذا عقدت في غير مقـر انعقـاده الدستوري . وذلك بان قررت مجموعة من هذه الدساتير حق رئيس الدولـة وحده في طلب اجتماع هذه السلطة في غيـر المكـان المقـرر لاجتماعهـا دستورياً إذا استدعت الضرورة ذلك كما هي الحال في دسـتور مـصر لعـام ١٩٥٦ (م. ٧٣) وج.ع.م. لعـام ١٩٥٨ (م.١٦) وج.ع.م. لعـام ١٩٦٤

(م.٢٥). والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م.١٦٠) والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٣٦) والدستور القطري لعام ٢٠٠٣(م٩١).

وبالمقابل قضت أحكام القسم الأخر من هذه الدساتير بان لا يعتبر اجتماع السلطة التشريعية باطلاً إذا طلب ذلك نسبة من أعضاء هذه السلطة كما هي الحال في الدستور اليمني لعام ١٩٧٠ الذي قرر في المادة ١٠٠ منه إمكانية (عقد اجتماع مجلس الشورى في مدينة أخرى بناء على طلب رئيس المجلس أو أغلبية أعضاء المجلس .

وهناك مجموعة ثالثة من دساتير بلدان البحث قضت بان العاصمة هي مقر السلطة التشريعية وبان اجتماعاتها باطلة في غير الزمان والمكان المحددة لها. غير أنها بخلاف الأحكام الدستورية المذكورة سابقاً سواء تلك الأحكام الدستورية قد صمتت عن الجهة التي تدعو هذه السلطة إلى الاجتماع في الظروف التي لا تتوفر فيها الإمكانية لعقد جلسات المجلس في غير العاصمة مثل دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٩) و١٩٣٠ (م. ٨٥) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م.٥٤) ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠(م. ٤٤).

وبما أن لائحة مجلس الشورى لم تحدد هي الأخرى الجهة التي تدعو لاجتماع المجلس في غير العاصمة فانه من الجائز اعتبار طلب دعوة المجلس في الظروف الاستثنائية من قبل ثلث أعضائه لانعقاد في أي منطقة من البلاد هو المقصود في هذا الحكم. وبما أن لائحة مجلس الشورى قد خولت لرئيس المجلس الجمهوري دعوة مجلس الشورى للاجتماع الاستثنائي. فان هذا الحق قد أصبح من اختصاص كل من رئيس المجلس الجمهوري وثلث أعضاء مجلس الشورى. وعلاوة على ما تقدم تمتع رئيس الدولة بحق دعوة مجلس الشعب التأسيسي للاجتماعات العادية والاستثنائية بموجب المادة ٦

من الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٨٧/٢/٦ فانه قد خول هـذا الإعـلان لرئيس الدولة ضمناً الدعوة لعقد اجتماعات المجلس في أية منطقة أخرى إذا اقتضت الضرورة ذلك.

وإذا كانت أحكام لائحتي مجلس الشورى والإعلان الدستوري الـصادر فـي ١٩٧٨/٢/٦م قد أتت ضمناً في موضوع اجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة خارج العاصمة بالشكل المتقدم ذكره . فأن لائحة مجلس النواب قد قررت مقر مجلس النواب وجواز انعقاد اجتماعاته خارج العاصمة حيث نصت المـادة ٤ من هذه اللائحة على أن : مقر مجلس النواب العاصمة صـنعاء ولا يجـوز للمجلس عقد اجتماعاته خارج العاصمة لا لظروف قاهرة يستحيل معها انعقاد المجلس داخل العاصمة بناء على دعوة من مجلس الرئاسة أو بنـاء علـى اقتراح من هيئة رئاسة مجلس النواب ووافق على الاقتراح أغلبية أعـضاء المجلس.

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدولة العربية على الشاكلة التي وضحناها في كل من دورية اجتماعات السلطة التشريعية في هـذه البلـدان وتأجيـل اجتماعاتها ومدة الاجتماعات التي تعقدها هذه السلطة حكمـاً واجتماعاتهـا الاستثنائية. وفض اجتماعات السلطة التشريعية والاجتماعـات التـي تعتبـر باطلة بحكم القانون فما هو النصاب اللازم من الأعضاء لصحة اجتماع هـذه السلطة.

٦ـ النصاب اللازم من الأعضاء لصحة اجتماع السلطة التشريعية

استقر الفقه الدستوري على قاعدتين بشأن النصاب اللازم لصحة اجتماعات السلطة التشريعية : القاعدة الأولى وهي أن يقرر الدستور المعني هذا النصاب.

القاعدة الثانية: وهي أن يترك الدستور المعني تقرير هذا النصاب للائحة الداخلية للسلطة التشريعية.

وهذا النصاب هو عبارة عن مفهوم نسبي يختلف باختلاف الغرض الذي من اجله يعقد اجتماع هذه السلطة. ويرتبط باتخاذ القرارات العادية والقرارات التي تحتاج إلى أغلبية خاصة (مثل تعديل الدستور الجامد الخ...).

ومن اجل البرهنة على تفاوت النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية . فانه النصاب القانوني في مجلس العموم البريطاني يكون بحضور أربعين عضواً على الأقل من الأعضاء . بينما يكون هذا النصاب بحضور ثلاثة أعضاء فقط في مجلس اللوردات [١].

وإذا كانت الأغلبية في التصويت هي عدد الأعضاء الذين لا بد من تصويتهم في منحى واحدة لأجل فوز الموضوع المصوت عليه فهل الأغلبية في كل المواضيع التي تخضع للتصويت واحدة ؟.

إن النصاب هذا مرهون بالموضوع المصوت عليه وهذا ما سوف نوضحه بما يلي :

١- قررت طائفة من أحكام دساتير الدول العربية النصاب القانوني لاجتماع السلطة التشريعية (في غير الحالات الخاصة) حضور أغلبية الأعضاء جلسة السلطة التشريعية. كما هي الحال في دساتير مصر لأعوام

---

[١] نفس المرجع ص ٢٣٧

١٩٢٣ (م. ٩٩) و١٩٣٠ (م. ٩٤) و١٩٥٦ (م. ٨١) و١٩٦٤ (م.٦٥) و ١٩٧١ (م.١٠٧). ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٦٠) والسودان لعام ١٩٨٥ (م.٦٨) والعراق لعام ١٩٢٥ (م.٢٥) وسوريا لعام ١٩٢٠ (م.٤٩) والدستور اللبناني (م.٢٤ معدلة) والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م.١٧). والدساتير السورية لأعوام ١٩٣٠ (م. ٤٩) و١٩٥٠ و١٩٦٢(م.٥٠) و١٩٥٣ (م.٥٨) و١٩٦٤ (م. ٤٢) ودستور ج.د.س. لعام ١٩٧٠ (م.٨٣). ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٩٠ (م.٥٥) ودستور البحرين لعام٢٠٠٢ (م٨٠) ودستور قطر لعام٢٠٠٣ (م٩٩).

٢- وبخلاف ما تقدم قررت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٥٦ النصاب القانوني لأحد مجلس البرلمان ٢/٥ أعضائه أو ٢/٣ أعضاء البرلمان في الجلسة المشتركة لمجلسي السلطة التشريعية . في حين قضى دستور السودان لعام ١٩٦٤ بان يكون النصاب اللازم لاجتماع الجمعية التأسيسية ٢/٥ أعضائها (انظر م ٥٨, من دستور ١٩٥٦ و ٥٦ من دستور ١٩٦٤). وبالمقابل نصت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ على أن يكون النصاب القانوني لعقد جلسات مجلس الشعب نصف أعضائه (م.١٣٥) في حين قررت أحكام الدستور السوداني لعام١٩٩٨ ثلث أعضائه طبقاً للمادة ٧٩ منه، التي نصت على أنه: ١- لا يتم النصاب لإنعقاد المجلس الوطني إلا بثلث أعضائه، إلا إذا كان الموضوع تشريعياً في عرضه الأخير أو قرار الرئيس عظم الموضوع المطروح في جدول الأعمال فلا يتم النصاب إلا بحضور النصف . ومع أن أحكام الدستور السوداني المؤقت لعام٢٠٠٥ قد أكد في الفقرة ١- م٩٧. نصاب المجلس الوطني بثلث أعضائه غير أنه قد أضاف. ومع

ذلك سيكون هناك نصاب خاص لا يقل عن نصف الأعضاء وذلك عند العرض الأخير لمشروع قانون، أوعندما يقرر رئيس المجلس أن الموضوع المطروح في أجندة الإجتماع ذو أهمية . ٢- يكون النصاب لمجلس الولايات هو نصف الممثلين.

٣- والى جانب ما تقدم لم تقرر النصاب القانوني لاجتماع السلطة التشريعية أحكام دساتير ج.ع.م .لعام ١٩٥٨ والعراق لعام ١٩٧٠ وسوريا لعام ١٩٧٣ والدستور التونسي ودساتير الجزائر لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٨٩ و١٩٩٦ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ حيث ترك ذلك لأحكام اللوائح الداخلية للسلطات التشريعية.

وإضافة إلى تغاير الأحكام الدستورية في بلدان البحث بشأن النصاب القانوني لاجتماعات السلطة التشريعية في غير الحالات الخاصة . تغايرت هذه الأحكام الدستورية في النصاب القانوني لاجتماعات هذه السلطة في الحالات الخاصة أيضا.

لقد صمتت مجموعة من دساتير الدول العربية عن النص على اتهام رئاسة الدولة ومن ثمة صمتت عن النص على الأغلبية المطلوبة لتقرير الاتهام مثل دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ ودستور العراق لعام ١٩٧٠. وان كان الدستور الأخير قد قضى بمسؤولية رئيس مجلس قيادة الثورة (الذي يعتبر حكماً رئيس الجمهورية) ونائبه وأعضاء هذا المجلس. كما لم يقرر اتهام رئيس الدولة دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ودستور الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩. والدستور التونسي لعام ١٩٥٩. ودستور ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨.

وبالمقابل نصت أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث على اتهام رئاسة الدولة ومن ثمة نصت على الأغلبية الخاصة على قرار الاتهام

الذي تقدمه السلطة التشريعية لرئيس الدولة في موضوع خرق الدستور أو الخيانة العظمى من حيث المبدأ. على أن أحكام هذه المجموعة من الدساتير قد تباينت في الأغلبية الخاصة بنسبة ثلثي أعضاء السلطة التشريعية في دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م.٨٤) وسوريا لعام ١٩٣٠ (م.٨٢) والدستور اللبناني (م.٦٠) وبذلك فان النصاب اللازم لاجتماع هذه السلطة في هذه الحالة أكثر من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة لم تشر إلى النسبة اللازمة لتوجيه الإتهام لرئيس الدولة فان أحكام دساتير أخرى في بلدان البحث قد قررت كل من أغلبية ثلثي أعضاء السلطة التشريعية لإقرار اتهام رئيس الدولة ونسبة ثلث أعضائها في توجيه الاتهام مثل أحكام دساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ (م.١٣) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.١١٢). وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.٨٥) وسوريا لعام ١٩٧٣ (م.٩١) والسودان لنفس العام (م.١١٥). في حين قضى دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ أن يكون اتهام رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة بالخيانة العظمى أو يخرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناء على طلب من نصف أعضاء مجلس النواب ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضائه . الخ...(م.١٠١).

وهناك مجموعة أخرى من دساتير الدول العربية قد تشددت في الأغلبية المطلوبة لتقرير اتهام رئاسة الدولة ومن ثمة النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية في الحالات الخاصة. لقد قررت أحكام هذه المجموعة من الدساتير أن يكون قرار هذه السلطة باتهام رئيس الدولة من ٣/٤ إعضار السلطة التشريعية كما هي الحال في دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ (م.٢٢) و١٩٦٤ (م.٢٢) و١٩٨٥(م.٨٧) والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ (م.٥٥). قابلت هذه الأحكام أحكام دستور اندونيسيا لعام ١٩٥٦ (م.٨٣).

بينما إنخفضت هذه الأغلبية الى الثلثين في دستور السودان لعام١٩٩٨ طبقاً للفقرة د من المادة ٤٥- التي قضت بأنه : يجوز للمجلس بأغلبية ثلثي أعضائه عزل رئيس الجمهورية في حالة الإدانة بجريمة الخيانة أو بأية جريمة أخرى تمس الشرف والأمانة. أما الدستور الإنتقالي السوداني لعام٢٠٠٥ فقد أضاف تنحية النائب الأول لرئيس الجمهورية طبقاً للفقرة ح من المادة ٩١، التي قضت بأن من مهام الهيئة التشريعية القومية (ح- تنحية رئيس الجمهورية أو نائبه الأول وفي حالة كون النائب الأول من جنوب السودان يشارك المجلس التشريعي لجنوب السودان في الجلسة.

وكانت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ المتفردة بين هذه الأحكام الدستورية التي قررت لتهام رئاسة الدولة ومن ثمة الحالات الخاصة لاجتماعات السلطة التشريعية.

حيث قررت أحكام الدستورين السوريين تقرير اتهام رئاسة الدولة بأغلبية أعضاء التشريعية المطلقة.

لم ينحصر الأمر في النصاب اللازم لاجتماعات السلطة التشريعية في الحالات الخاصة على موضوع لتهام رئاسة الدولة فقط بل وتعداه إلى موضوع سحب الثقة من الحكومة . حيث لم تقرر نصاً الأغلبية الخاصة ومن ثمة النصاب اللازم لاجتماع هذه السلطة في هذه الحالة الخاصة دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٥٦) و١٩٣٠ (نفس المادة) والسودان لعامي ١٩٥٦ (م.٢٩) و١٩٦٤ (م. ٢٩) وسوريا لأعوام ١٩٣٠ (م. ٥٣) و١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م.٦٧) و١٩٧٣ بسبب أنها تركت ذلك لأحكام اللوائح الداخلية لهذه السلطة. في حين قررت أحكام الدساتير الأخرى في بلدان البحث أن تكون قرارات سحب الثقة من الحكومة بأغلبية ثلثي أعضاء هذه السلطة . وبذلك

يكون النصاب اللازم لاجتماعها أكثرية خاصة اكبر من الأغلبية المطلوبة للاجتماعات العادية للسلطة التشريعية.

والى جانب ما تقدم قررت طائفة من دساتير الدول العربية أغلبية خاصة في موضوع إقرار مشروع تعديل الدستور مثال ذلك قرر الدستور التونسي أن تكون موافقة السلطة التشريعية بأغلبية ٢/٣ أعضائها من حيث المبدأ (ف.٦٥). وكذلك اغلب دساتير هذه البلدان سواء التي قررت أن تكون موافقة السلطة التشريعية كمقدمة لاستفتاء مثل دساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ , أو الدساتير السودانية ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ التي رفعت هذه النسبة إلى ٣/٤ أعضاء هذه السلطة . وهو ما يستدعي نصاب لازم لحالة خاصة [1] وإذا كانت الأحكام الدستورية للدول العربية ذات النظام الجمهوري بالشكل المشار إليه أعلاه . فان الأحكام الدستورية للدول العربية ذات النظام الملكي قد تغايرت هي الأخرى بصدد النصاب اللازم لاجتماع هذه السلطة . حيث إذا كان حكم عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ قد قضى بأنه لا يمضي رأي من المجلس بمحضر أربعين عضواً فأكثر (ف.٥٢) فان لائحة مجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦ قد نصت على انه لا يعقد مجلس شورى النواب إذا غاب أكثر من الثلث (بند ١١). ولا تكون المداولة صحيحة بالمجلس إلا إذا حضر فيه ثلثا أعضائه بالأقل وإلا كانت المداولة لاغيه في اللائحة الآسية للنواب المصري لعام ١٨٨٢ (م.٤٦).

ولم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط من التغاير بل وقد قررت نصوص دستورية أخرى نسب مختلفة لنصاب لجتماع هذه السلطة مثال ذلك تشدد القانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ في هذه النسبة حين قرر انه لا يجوز

---

[1] حول طرق تعديل الدساتير اليمنية والعبية والأجنبية راجع البحث الخاص بذلك للمؤلف نشر في مجلة دراسات يمنية العدد ٤٣.

لمجالس المديريات ولا لمجلس شورى القوانين ولا الجمعية العمومية أن تتداول في الأمر إلا إذا كان حاضراً في كل مجلس منها ثلثا أعضائه غير محسوب منهم الأعضاء الغائبون بإجازة (م.٤٨) وهو نفس الحكم الذي قرره القانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ (م. ٩٩) حذفت المديريات من التعديل الصادر في عام ١٩٠٩ راجع المادة ٥ منه.

والى جانب ما تقدم قررت طائفة من الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة (في غير الاجتماعات الخاصة بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء في دساتير سوريا بالعام ١٩٢٠ (م.٥٥) والعراق لعام ١٩٢٥ (م.٥٢) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١١٦) و١٩٦٣ (م.١١٦) وسلطنه لحج لعام ١٩٥٢ (م.٦٠) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٩٧) والبحرين لعامي ١٩٧٣(م.٥٩) و٢٠٠٢(م.٨٠) والإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ (م.٨٧) وقطر لعام ١٩٧٢ (م.٥٩) . زد على ذلك قرر الدستور القطري انه إذا لم يتكامل هذا العدد يؤجل الاجتماع يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر (نفس المادة) أما دستور قطر لعام٢٠٠٣ فقد إشترط الى جانب ذلك حضور رئيس المجلس أو نائبه لصحة النصاب وفقاً لما جاء في المادة ٩٩ بأنه: يشترط لصحة إنعقاد المجلس حضور أغلبية اعضائه على ان يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس، فإن لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل الجلسة الى الجلسة التي تليها .

وبخلاف ذلك قرر دستور ولاية دثينة أن يكون النصاب القانوني لاجتماع المجلس لا يقل عن نصف أعضاء اللجنة العامة (م.١٠). ويشكل النصاب لاجتماع المجلس التشريعي الفلسطيني لعام ١٩٢٢ عشرة أعضاء (م. ٣٠).

وبالمقابل ارتفع النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة إلى ثلثي أعضاء هذه السلطة في دساتير الأردن لأعوام ١٩٢٨(م.٣٤) و١٩٤٧ (م. ٤٦ ف) و١٩٥٢ (م. ٨٤ ف.ج)

وصمت عن النص على ذلك أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و ١٩٩٢ و١٩٩٦.على أن النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ قد قضى بنصاب جلسات المجلس كما يلي: إذا لم تحضر الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس عند إفتتاح الجلسة المسجلة فيها قضايا تستوجب التصويت، يرفع الرئيس الجلسة لمدة نصف ساعة. وإذا لم يحضر ثلث أعضاء المجلس عند إستئناف الجلسة يرفع الرئيس الجلسة لمدة نصف ساعة أخرى. وعند إستئناف الجلسة والجلسات التي تليها والمتعلقة بنفس جدول الأعمال السابق يكتفي بمن حضر من اعضاء المجلس (م٩٩) وهو ما كرره دستور السودان لعام٢٠٠٥ (راجع أعلاه).

وإذا كانت اجتماعات السلطة التشريعية في الدول العربية بالشكل الذي سبق إيضاحه فكيف والحالة هذه تكون جلسات السلطة التشريعية.

٧ـ جلسات السلطة التشريعية

يكاد يكون الشكل الغالب لجلسات السلطة التشريعية الجلسات العلنيـــة. وان كانت تستدعي الضرورة أن تكون جلساتها سرية في بعــض الأحيـــان. وترجع علنية جلسات السلطة التشريعية في تاريخ أنظمة الحكم الحديث إلـــى جلسات هذه السلطة في فرنسا عام ١٧٩١. حين انتــدب المجلـــس أربعـــة وعشرين نائباً لمقابلة الملك والطلب إليه أن يسمح بعلنية جلـــسات الـــسلطة وبعد ذلك نص دستور ١٤ أيلول ١٧٩١ على ما طلبـــه النـــواب وأصـــبحت جلسات هذه السلطة علنية. كما أصبحت جلسات مجلس العمـــوم البريطـــاني علنية منذ عام ١٨٤٥. وتدرجت بعد ذلك الأحكام الدستورية العالميـــة فـــي النص على أن تكون جلسات السلطات التشريعية علنية كقاعدة عامة تأخذ بها الدساتير الحديثة والمعاصرة.

لقد تغايرت الأحكام الدستورية في الدول العربية في النص على جلسات السلطة التشريعية العلنية من عدمه. إذ بتتبع أحكام هذه الدساتير منذ العهـــد الملكي في بعض هذه البلدان نجد أن أكثر من ٢٠ دستور ووثيقة دستورية قد قررت الجلسات العلنية كشكل عام لاجتماع هذه السلطة و تعود الجلسات هذه السلطة إلى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م. ٥٢) ثم نصت على ذلك أحكام الدساتير المصرية في أحكام دستور ١٩٢٣ (م. ٩٨)ودستور ١٩٣٠ (م. ٩٣ ودســـــتور ١٩٥٦ و١٩٥٨ (م.٢٠) و١٩٦٤ (م.٦٤) و١٩٧١ (م.١٠٦). والدســـاتير الـــسورية لأعـــوام ١٩٣٠ (م.٤٨) و١٩٥٠ و١٩٦٢ (م.٤٨) و١٩٥٣ (م.٤٩). والوثائق الدستورية اليمنية مثل مطالب آمالنـــا وأمانينـــا (باب ٣ رقم ٧) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٥٩) والقرار الدســـتوري رقم ٢ لعـــام ١٩٦٨ (م.١٦) ودســـتور ج.ي.د.ش. لعـــام ١٩٧٠ (م.٨٢)

وج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ (م.٧٥) وج.ي. لعـام ١٩٩٠(م.٥٦). ودسـاتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م.١٤٤) و١٩٨٩ (م.١١٠)و١٩٩٦(م.) ولبنـان (م. ٣٥) والعراق لعام ١٩٧٠ (م.٤٨). والبحرين لعام٢٠٠٢(م٧٩) وقطـر لعام٢٠٠٣(م٩٨) ودستور السودان لعام١٩٩٨(م٨٠) وقانون إدارة الدولـة العراقية في الفترة الإنتقالية (ف أ م ٣٣).

وبالمقابل صمتت أحكام أكثر من ١٦ دستور ووثيقة دستورية في هـذه البلدان عن النص على علنية أو سرية جلسات السلطة التشريعية والمؤقتـة مثل أحكام دستوري تونس لعامي ١٨٦١ و ١٩٥٩ ولائحة مجلس شـورى النواب المصري لعام ١٨٦١ و ١٨٨٢ والقانون النظـامي المـصري لعـام ١٨٨٣ ودستور فلـسطين لعـام ١٩٢٢ والأردن لعـامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ ودسـتوري العراق لعامي ١٩٢٥ و١٩٦٤ وسوريا لأعـوام ١٩٦٤ و ١٩٦٩و ١٩٧٣ والجزائر لعام ١٩٦٣ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والميثاق المقـدس في اليمن عام ١٩٤٨ ومطالب الشعب في اليمن عام ١٩٥٦ وقانون المجلس الوطني العراقي الصادر في تاريخ ١٩٦٣/٤/٢٥ وقانون المجلس الـوطني لقيادة الثورة السوري لعام ١٩٦٣. ويرجع تاريخ الصمت عن تقرير علنيـة وسرية جلسات هذه السلطة إلى الدستور التونسي لعام ١٨٦١.

والأحكام الدستورية في الدول العربية التي قـررت الجلـسات العلنيـة والسرية للسلطة التشريعية قد تباينت في كل من جهة طلب الجلسات السرية من قبل السلطة التنفيذية رئيس الدولة أو الحكومة من جهة. وعدد محدد من أعضاء السلطة التشريعية من جهة أخرى. كما تباينت في كيفية مناقشة هذه الطلبات في جلسة علنية أم في جلسة سرية . هذا ويرجـع تـاريخ تقريـر الجلسات العلنية والسرية للسلطة التشريعية إلى الدسـتور الـسوري لعـام

١٩٢٠ في الدساتير العربية والى مطالب أمالنا وأمانينا في الوثائق الدستورية اليمنية.

لقد قضت مطالب أمالنا وأمانينا في اليمن بان تكون جلسات مجلس الشورى علنية وتنشر محاضر اجتماعاتها ولا تكون سرية إلا في الأحوال الاستثنائية (بند ٨ باب ٣). وقد اقتربت المادة ٤٤ منها على أن تكون جلسات المجلس علنية وسرية. وكذلك الدستور العراقي الذي قرر الجلسة علنية إلا إذا تقرر عقد بعضها بصورة سرية وفق الأصول المحددة في قانونه. وان كان قانون المجلس الوطني العراقي الصادر عام ١٩٨٠ قد نص على أن تنشر وقائع جلسات المجلس العلنية (م.٦٢). دون أن يحدد الجهات التي يحق لها طلب الجلسات السرية للمجلس، في حين إنحصرت أحكام الدستور السوداني لعام١٩٩٨ بالنص على أن : جلسات المجلس الوطني مشهرة، ومداولة معلنة، واعماله منشورة، إلا في الاحوال التي يقررها المجلس أن الضرورة تقتضي خلاف ذلك (م٨٠) دون النص على من يدعي للجلسة غير العلنية. ومع ان أحكام دستور٢٠٠٥ قد قرر ذلك ، بيد أنه أضاف لذات الجلسات العلنية حيث نصت المادة ٩٨- على أن تكون جلسات الهيئة التشريعية القومية ومجلسيها مفتوحة للجمهور وتكون مداولتها منشورة وقد تكون مذاعة، وللهيئة التشريعية القومية او لأي من مجلسيها أن تقرر طبقاً للوائح الداخلية أن تكون بعض المداولات سرية.

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة التي أوجزت في هذا المضمار فان أحكام دساتير أخرى في الدول العربية قد فصلت هذه الأحكام بشكل أوضح مثال ذلك نصت أحكام الدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ على أن جلسات المجلس الشعبي الوطني علنية. وله أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسه أو من غالبية أعضائه أو من الحكومة (م. ١٤٤ من دستور

١٩٧٦ و م. ١١٠ , من دستور ١٩٨٩) دون أن يحدد الكيفية التي تجـري فيها جلسة مناقشة طلب جعل جلسة المجلس مغلقة. وقد اقتربت مـع هـذه الصياغة أحكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ; الذي قرر في المادة ٥٦ منه أن تكون جلسات المجلس علنية ويجوز انعقاده في جلسات سرية بناء على طلب رئيسه أو مجلس الرئاسة أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه علـى الأقل. ومن خلال الأحكام الواردة في دستوري الجزائر ودستور ج.ي. يتضح أن نص الدستورين الأولين قد حصر طلب عقد الجلسات المغلقـة للمجلـس الشعبي الوطني في كل من رئيس المجلس أو اغلـب أعـضاء المجلـس أو الحكومة في حين أضاف الدستور اليمني حق الطلب لمجلس الرئاسة بصورة جماعية من جهة وحدد أعضاء مجلس النواب الذي يحق لهم طلب الجلـسات السرية للمجلس بـ ٢٠ عضواً. واتفقت أحكام الثلاثة الدساتير المذكورة فـي حق طلب الحكومة سرية جلسات المجلس وكذلك في عدم تقرير مناقشة طلب هذه الجهات بصورة علنية أم سرية من جهة أخرى . والى جانب ما تقدم فان مجموعة من الأحكام الدستورية في بلدان البحث قد قررت كل من جهة تقديم طلب الجلسات السرية والمناقشة التي تجري بهذا الصدد مثال ذلـك نـصت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ على أن جلـسات المجلـسين علنية وتنعقد الجلسات السرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة أعضاء في المجلس . ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضـوع المطـروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا (م. ٩٨ من دستور ٩٢٣ و م. ٩٣ مـن دستور ١٩٣٠). والكويت لعـام ١٩٦٢ (م. ٩٤) والبحـرين لعـام ١٩٧٣ (م.٥٦) علماً بان أحكام الدستورين الأخيرين قد نصت على أن تكون مناقشة الطلب في جلسة سرية وهو الحكم الذي أكده دستور البحـرين لعـام٢٠٠٢ للمجلسين(راجع م٧٩). أما أحكام الدستور القطري لعام٢٠٠٣ فمع أنها قـد

أشارت لمناقشة الدعوة للجلسة السرية ألا أنها قد رفعت مقدمي الطلب الى ثلثي أعضاء المجلس وفقاً للمادة٩٨ منه التي قضت بأن يكون جلسات مجلس الشورى علنية ويجوز عقدها سرية بناءاً على طلب ثلث أعضاء المجلس أو بناءاً على طلب من مجلس الوزراء.

وقد اتفقت مع هذه الأحكام أحكام دساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ (م.٨٠) و١٩٦٤ (م.٦٤) وج.ع.ي. لنفس العام (م.٥٩) وتشابهت مع هذه الصيغة أحكام المادة ٥٣ معدلة من الدستور اللبناني في كل من طلب الحكومة أو رئيس المجلس لجلسات المجلس السرية . بيد أن حكم هذه المادة قد أضاف حكماً يتعلق بتخفيض عدد مقدمي الطلب من أعضاء المجلس حيث نصت على أن جلسات المجلس علنية وله أن يجتمع في جلسة سرية بناء على طلب الحكومة أو خمسة أعضاء من أعضائه وله أن يقرر إعادة المناقشة في جلسة علنية في البحث نفسه. هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ كان قد قرر أن تكون جلسات الجمعية التشريعية علنية بالكيفية التي تقر في اللائحة داخلية تصدرها الجمعية . أما المؤتمرات مع مجلس النظار والاجتماعات التي يعقد الجمعية بهيئة لجنة عامة فغير علنية (م. ٣٨).

ومع إقرار الدستور السوري لعام ١٩٢٠ بان تكون مذكرات المجلس علنية فانه قد أجاز عقد جلسات سرية إذا اقترحها عشرة من الأعضاء أو طلبتها الوزارة غير انه قد اشترط موافقة أكثرية المجلس على الاقتراح (راجع م.٥٣).

وإذا كانت الدساتير السورية لعام ١٩٢٠ والمصرية لعام ١٩٢٣ لم تشر إلى طلب رئيس المجلس جعل الجلسة سرية فان دستور مصر لعام ١٩٣٠ قد

أضاف طلب رئيس المجلس إلى جانب طلب الحكومة أو عشرة أعضاء (م.٩٣) ودستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١١٤) و١٩٦٣ (م.١١٤).

وبالمقابل انخفض عدد أعضاء المجلس الذين يطلبون جعل الجلسات سرية في دستوري العراق لعام ١٩٢٥ والأردن لعام ١٩٥٢. لقد قررت المادة ٥٧ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ أن تكون جميع جلسات المجلسين علنية إلا في الأحوال التي يطلب فيها احد الوزراء أو أربعة من الأعيان أو عشرة من النواب وتجري المداولة سر في الأمر المبحوث عنه، وأكتفت أحكام قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية بالنص على أن : تكون إجتماعات الجمعية الوطنية علنية وتسجل محاضر إجتماعاتها وتنشر، ويسجل تصويت كل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية ويعلن ذلك. وتتخذ القرارات في الجمعية الوطنية بالأغلبية البسيطة إلا إذا نص هذا القانون على غير ذلك(م٣٣ ف أ) وبذلك يكون القانون قد إكتفى بالنص على الجلسات العلنية فقط .

وتكون جلسات كل من المجلسين علنية على انه يجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب من الحكومة أو طلب من خمسة من الأعضاء ثم يقرر المجلس قبول الطلب الواقع أو رفضه في دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م.٥٨). وينعقد المجلس التشريعي بصورة سرية بناء على قلل مجلس المديرين أو ضمن أعضاء المجلس التشريعي في دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (م. ٥٩) وارتفعت نسبة الطلب المقدم من أعضاء المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية لجعل وتعقد الجلسات سرية طبقاً للمادة ٨٦ من دستور دولة الإمارات بان جلسات المجلس علنية وتعقد الجلسات سرية إذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضائه. في حين انحصرت أحكام دستور قطر لعام ١٩٧٢ على جلسات المجلس دون

الإشارة إلى علنيتها أو سريتها (راجع م. ٦٠) . تجدر الإشارة إلـى لائحـة مجلس الشورى العماني قد قررت أن تكون جلسات المجلس غير علنية حين يحضرها الأعضاء ومن يأذن المجلس لهم بالحضور من مـوظفي المجلـس ومن يرى دعوتهم لحضور احد الجلسات[1] الخ (م. ٩٠).

وكذلك دساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ التي قررت جلسات السلطة التشريعية غير إنها لم تقـرر أن تكـون سرية أو علنية على النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ قـد قرر الجلسات السرية صراحة في حين قر الجلسات العلنية ضمناً بما نـصت عليه المادة٩٣ منه بأن : يعقد المجلس جلساته العمومية بعد الـزوال ايـام الإثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس وله أن يعقد جلساته بصفة إستثنائية في أيام ومواقيت أخرى. موكداً في المادة ٩٤ منه، الجلسات السرية في الـنص على أنه: يمكن لمجلس النواب أن يعقد جلساته سرية بعد إجراء التـصويت المستعجل بدون مناقشة، وذلك أما بطلب من الوزير الأول أو بطلـب يقدمـه ثلث أعضاء المجلس الذين يتم حضورهم في قاعة المجلس حين تقديم طلبهم ، ويجب على الرئيس أن ينادي على كل عضو بإسمه ليتحقق من حـضوره في الجلسة. مضيفاً الى التفصيل أنه: عندما ينتهي السبب الذي تطلـب عقـد جلسات سرية من أجله يستشير الرئيس المجلس حول إسـتئناف الجلـسات العمومية(م.٩٥).

وصمتت عن النص على علنية وسرية جلسات المجلس كل من أحكـام عهد الامان التونسي لعام ١٨٦١ ولا لائحة مجلس شـورى النـواب لعـام ١٨٦٦ و ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ وفلـسطين لعـام

---

(1) - أخذنا هذا النص من مجلة الديمقراطية العدد ٤- الناطقة باسم مجلس النواب اليمن لأننا لم نعثر على نص لائحة مجلس الشورى العماني.

١٩٢٢ والأردن لعامي ١٩٢٨ وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ودستور ولاية لثينة لعام ١٩٦١ ودستور مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢.

لم ينحصر التباين في تقرير علنية وسرية جلسات السلطة التشريعية على أحكام الدساتير التي قررت ذلك حكماً فقط , بل وتعداه إلى اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية التي صدرت في ظل الدساتير التي صمتت عن ذلك . مثال ذلك قررت لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. في ظل دستور ١٩٧٠ أن تكون جلسات المجلس علنية , وسرية بناء على طلب المجلس الجمهوري أو الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء على الاقل وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية (م.٥٠). وإذا كانت أحكام هذه المادة من لائحة مجلس الشورى قد وضحت أن تكون مناقشة الطلب في جلسة سرية من جهة . وخفضت الأعضاء الذين يحق لهم طلب الجلسة السرية في المجلس إلى عشرة أعضاء بدلاً من عشرين في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ من جهة أخرى. فان لائحة مجلس النواب اليمني لم توضح موضوع مناقشة طلب الجلسة السرية للمجلس . إذا اكتفت بالنص على انه عند انعقاد المجلس في جلسة سرية تخلى قاعته وشرفاته ممن رخص لهم بدخوله ولا يجوز أن يحضر الجلسة احد من غير الأعضاء إلا من يرخص لهم المجلس بذلك من موظفي المجلس وخبرائه وللمجلس أن يقرر تدوين محضر الجلسة أو إذاعة قراراتها وتعود الجلسة علنية بقرار من المجلس إذا زال سبب انعقادها سرية , ويتولى تحرير محضر الجلسة من تختاره هيئة رئاسة المجلس ويحفظ هذا المحضر بمعرفة هيئة رئاسة المجلس ولا يجوز

لغير الأعضاء أو من صرح لهم بالحضور الاطرع عليه وللمجلس في أي وقت أن يقرر نشر هذا المحضر أو بعضه (م.٥٧).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي فمع انه قد قضى بان يعقد المجلس جلسات سرية فانه قد حصر حق طلب الجلسة السرية على كل من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب أو ثلث أعضاء هذا المجلس دون أو يخول للحكومة هذا الحق من جهة . ودون أن يوضح المناقشة في المجلس لجعل جلسته سرية من جهة أخرى . على انه قد قرر في نفس الوقت انه لا يجوز لغير ممثلي رئيس الجمهورية ولغير النواب الاطلاع على محاضر الجلسات السرية . ومتى زال السبب الذي عقدت من اجله الجلسة بصورة سرية يقرر الرئيس بموافقة المجلس علنيتها (انظر فصل ٢٦). وعليه فإذا كانت لائحة مجلس النواب اليمني قد قضت بحق المجلس في نشر محضر الجلسة السرية في أي وقت يشاء فان أحكام الفصل ٢٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد صمتت عن ذلك.

وعلاوة على ما تقدم تغايرت الأحكام الداخلية للسلطتين المؤقتة في ج.ع.ي. (مجلس الشعب التأسيسي) والنظام الداخلي للسلطة المؤقتة في تونس (المجلس الشعب التأسيسي). حيث إذا كانت لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. قد نصت على أن للمجلس أن يعقد جلسات سرية بموافقة رئيس الجمهورية (م. ٢٥ من اللائحة) فان النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي قد صمتت عن النص على ذلك.

ولم تدقق أحكام كثير من اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة أو التشريعية في بلدان البحث في تفاصيل أحكامها. إذ لم توضح تقديم طلب عقد الجلسات السرية خطياً ام شفوياً كما هي الحال في لوائح السلطة التشريعية أو المؤقتة في ج.ع.ي. (لائحة مجلس الشورى والمجلس الوطني ومجلس الشعب

التأسيسي وج.ي. لائحة مجلس النواب وتونس (النظام الداخلي لمجلس النواب) والسودان (لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤) ومصر(لائحة مجلس الشعب المصري) ولبنان (النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني) والجزائر (لائحة المجلس الشعبي الوطني) والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨. في حين دقق قسم أخر من أحكام السلطة التشريعية في البلدان العربية في ذلك . مثل النظام الداخلي لمجلسي التمثيلي ومجلس الشيوخ اللبناني , الذي قرر أن يقدم طلب الجلسة السرية للبرلمان خطياً إذا كان من قبل أعضاء المجلس . والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ حين نص على أن يقدم الطلب مع أسبابه الموجبة بعقد الجلسة السرية كتابة إلى رئيس المجلس (م.٩٢) سواء كان الطلب من السلطة التنفيذية أو من أعضاء السلطة التشريعية.

ولم تقرر أحكام عدد من اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث مبدأ مناقشة طلب الجلسة السرية للمجلس . وهو ما يمكن اعتباره أن يتم القرار بعقد الجلسة السرية للمجلس بعد عرض الموضوع عليه دون مناقشة سرية. وهذا ما يوضحه حكم اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري , التي نصت على أن يصدر قرار المجلس بشأن الجلسة السرية. بعد مناقشة يشترك فيها اثنان من مؤيدي السرية واثنان من معارضيها (ف.٢ م.٢٦٣). على أن السمة العامة لأحكام اغلب هذه اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في بلدان البحث هي عدم السماح لغير أعضاء هذه السلطة (عدا ممثل رئيس الدولة في لائحة مجلس النواب التونسي يرخص لهم في لائحة مجلس النواب اليمني..الخ) بما في ذلك موظفي المجلس بحضور الجلسات السرية (باستثناء أمين عام المجلس في لائحة

مجلس الشعب المصري). في حين أن القانون الفرنسي بشان السلطة التشريعية قد سمح بحضور موظفي السلطة التشريعية جلساتها السرية.

كما انه تجدر الإشارة إلى أن اللوائح الداخلية للسلطات التشريعية المذكورة لم توضح مبدأ قبول الاقتراحات المقدمة من الأعضاء في الجلسات السرية للمجلس. وان كان يفهم ذلك ضمناً. أما ما يتعلق بإذاعة مقررات الجلسات السرية لهذه السلطة فانه لدليل واضح على أن الجلسة السرية لا تقتصر على المناقشة فقط , وإنما تطرح فيها الاقتراحات وتتخذ فيها المقررات . ومن هذا المنطق يكتب المحضر ويصدق عليه في الجلسة السرية ويتلى على الأعضاء بصورة سرية أيضاً . وجلسات المجلس سواء كانت سرية أو علنية فان لها مواعيدها المحددة.

٨ـ مواعيد جلسات السلطة التشريعية الأسبوعية .

اختلفت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات المؤقتة والتشريعية في الدول العربية بصدد مواعيد الجلسات الأسبوعية لها حتى في البلد الواحد . والدليل على ذلك أن لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ قد قضت بان يجتمع المجلس الوطني في الساعة التاسعة من كل يوم عدا يومي الخميس والجمعة من كل أسبوع (م.١٢ من اللائحة).

بينما قررت لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ أن يجتمع مجلس الشورى في جلسة عادية يوم الثلاثاء من كل أسبوع ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم تكن هناك أعمال تقتضي الاجتماع (م.٥٢). ويجتمع مجلس الشعب التأسيسي صباح يوم الاثنين من كل أسبوع (م.٢٦ من لائحة مجلس الشعب التأسيسي). وبالمقابل لم تحدد لائحة مجلس النواب اليمني اليوم التي يجتمع فيه المجلس وإنما قضت بان يبدأ اجتماع المجلس في اليوم الثاني والعشرين من كل شهر ما لم يصادف يوم عطلة (م.٥٦) أي أن هذه اللائحة قد اكتفت بتحديد تاريخ بداية اجتماع المجلس شهرياً.

لم ينحصر تباين أحكام السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ي. في تحديد مواعيد جلسات هذه السلطة وإنما تعداه إلى أحكام السلطة التشريعية في دول أخرى من البلدان العربية . مثال ذلك تغايرت أحكام لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ ومجلس الشعب المصري في ظل دستور ١٩٧١. حيث إذا كان يجتمع مجلس الأمة في الساعة الخامسة من مساء أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس من كل أسبوع (م.١٣) فان جلسات مجلس الشعب تنعقد في أيام السبت والأحد والاثنين من كل اسبوع إذا اقر المجلس غير ذلك (م.٢٥٩) دون تحديد بداية الجلسات بساعة

معينة كما كانت الحال في لائحة مجلس الأمة وعلى هذا المنوال سار النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي في نصه على أن: يعقد المجلس جلساته العمومية بعد الزوال ايام الإثنين والثلاثاء والاربعاء والخميس وله أن يعقد جلساته بصفة إستثنائية في أيام ومواقيت أخرى(م٩٣)، أما لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ فقد اقتربت أحكامها من لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. بتحديد بداية اجتماعات المجلس بساعة محددة وان اختلفت في عدد الجلسات الأسبوعية – حيث قررت الفقرة ١ من المادة ١٠ من لائحة مجلس الشعب السوداني أن تعقد جلسات مجلس الشعب ثلاث مرات في الأسبوع في أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء وتبدأ كل جلسة في تمام الساعة التاسعة صباحاً وتنتهي في الثانية بعد الظهر ومع ان احكام لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ قد قررت هي الاخرى ان: تعقد جلسات المجلس المجلس ثلاث مرات في الأسبوع، الايام: الاثنين و الثلاثاء والاربعاء إلا إذا صادف ذلك عطلة عامة. على ان هذه المادة(م٣ ف١) من اللائحة قد أجازت لرئيس المجلس بقرارإجرائي ان يدعو لعقد أي جلسات إضافية صباحية أو مسائية كلما لأي حاجة لذلك. زد على ذلك : يحدد الرئيس موعد بداية الجلسات ونهايتها وله وقف الجلسة لأي سبب كما له مدها لحين الفراغ من أي موضوع مطروح للمداولة(ف٢ من المادة) وخولت للوزراء حق إقتراح تمديد الجلسة السرية(ف٣ من المادة) هذا وتجدر الإشارة إلى أن تاريخ تحديد أيام اجتماعات السلطة التشريعية في بلدان البحث يرجع إلى دستور تونس لعام ١٨٦١ الذي قرر انه لا بد من اجتماع المجلس في المحل كل خميس من الأسبوع مدة ساعتين , انتهاؤهما قبل الزوال بساعة , والاجتماع بغيره من الأيام يكون على حسب النوازل (ف.٦٨).

وإذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات المؤقتة والتشريعية ودستور تونس لعام ١٩٦١ قد حددت مواعيد جلسات هذه السلطة بالشكل المتقدم ذكره. فان الأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية التونسية بعد قيام النظام الجمهوري قد صمتت عن النص على تحديد مواعيد جلسات هذه السلطة وكذلك أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ وقررت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة ٧١ منها أن يجتمع المجلس جلسة عادية يوم الثلاثاء من كل أسبوع ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم تكن هنالك أعمال تقتضي الاجتماع . ولما كان لجلسات السلطات المؤقتة والتشريعية نظام عمل محدد فما هي الأحكام التشريعية بهذا الشأن.

٩- نظام العمل في جلسات السلطة التشريعية والمؤقتة.

يعتبر اول عمل للسلطة التشريعية والمؤقتة بعد افتتاح جلساتها تقديم جدول أعمالها بهدف تحديد المسائل التي يجب بحثها في هذه السلطة . لكي يتحدد الدور الذي يوضع فيه أي مشروع في جدول الأعمال وما يترتب بعد ذلك من نجاح أو فشله.

وإذا كان اعداد جدول أعمال المجلس من حق مكتبه من حيث المبدأ فانه لا بد من التفريق بين أن يعده هذا المكتب بكامله أم رئيس المجلس ، أو رئيس المجلس ووكيله.

اختلفت الأحكام التشريعية في الدول العربية بهذا الشأن . إذ قررت أحكام عدد من اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية حق رئيس المجلس في أن ((يعد جدول أعمال جلسة المجلس ويخطر بها الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة)) دون تحديد المدة التي يجب فيها أن يخطر أعضاء المجلس والحكومة كما هي الحال في لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ (م.٣١-٣٥ من لائحة مجلس الأمة) ولائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ (م.١٧) والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي (فصل ١٣). ولائحتي مجلس الأعيان الاردني (م. ٢٥) والمجلس الوطني الاستشاري الأردني (م. ٣٠) واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

وبالمقابل قررت أحكام لوائح داخلية لسلطات تشريعية أخرى في بلدان البحث تحديد أخطار أعضاء بجدول الأعمال بساعات محددة وان تباين موعد الأخطار هذا. لقد حددت لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٦٤ أخطار أعضاء المجلس بجدول أعماله قبل ٢٤ ساعة على الأقل من انعقاد الجلسة (ف.٢ من م.٨ من اللائحة). بينما قصرت هذه المدة للأخطار في النظام

الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ إلى خمس ساعات طبقاً لما نصت عليه المادة ٩٦ منه بان ((يعلن جدول الأعمال قبل ابتداء الجلسة بخمس ساعات على الأقل)). دون تحديد الجهة التي تقوم باعداد جدول الأعمال هذا. وبالمقابل خولت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ للامين العام للمجلس إعداد جدول الاعمال بتوجيه من رئيس المجلس من جهة. وخولت له الإشراف على توزيع الجدول من جهة اخرى. طبقاص للمادة٢٩ منه التي قضت بأن يعد الأمين العام بتوجيه من الرئيس جدول الاعمال لجلسات المجلس أسبوعياً ويومياً ويراعى في ذلك إشراك وزير شؤون المجلس (الرقم١). ويشرف الأمين العام على توزيع جدول الاعمال على الاعضاء مع المرفقات اللازمة(الرقم٢) كما حددت هذه اللائحة ان : يعلن جدول الاعمال الاسبوعي ليومين قبل إنعقاد الجلسة الاولى في الاسبوعن ويعلن أي تعديل له(الرقم٣) مشترطان: تدرج الاعمال الجديدة في جدول اعمال المجلس لميعاد يحدده الرئيس وتدرج الاعمال المؤجلة أو المحالة الى اللجان أو المنتظرة لميعاد يحدده الرئيس إذا لم يكن المجلس قد حدد لها هو ميعاد في جدول أعماله بقرار إجرائي(الرقم٤). وعلاوة على ذلك قررت هذه اللائحة أن: يراعي في ترتيب جدول الأعمال اليومي البدء بأداء اليمين ثم بالرسائل والتبليغات والمسائل المجلسية ثم بتقديم الأوراق المودعة والعرائض ثم المسائل المستعجلة ثم بالأسئلة والإجابات ثم البيانات والمخاطبات ثم بالمشروعات والموضوعات المدرجة للتداول ثم في المسائل المستعجلة غير المدرجة(الرقم٥) وغيرها من الاحكام التفصيلية التي قررتها هذه المادة في الفقرات ٦، ٧، ٨ منها.

وهناك مجموعة لخرى من لوائح وأنظمة السلطة التشريعية والمؤقتة التي قررت أن يتولى مكتب المجلس مهمة اعداد جدول أعماله من حيث

المبدأ. مع التفاوت في الأحكام التفصيلية. وعلى هذا النحو قررت أحكام النظام الداخلي للسلطة التشريعية اللبنانية (نظام ١٩٣٦) والنظام الداخلي للمجلس القومي التونسي (ف. ٦) أن يتولى مكتب المجلس وضع جدول أعماله . وهذا النظام مستوحى من النظام الداخلي القديم للبرلمان الفرنسي.

على انه لم ينحصر الأمر في هذا الصدد على النظامين الداخليين المذكورين سابقاً بل وتعداه إلى أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التأسيسي التي قررت أن يتولى مكتب المجلس تحديد اجتماعات المجلس الدورية بجدول أعمال المجلس لمهامه الأساسية والتكميلية (م. ٨) واللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري , الذي نص على أن يعد مكتب المجلس جدول أعمال المجلس (م.١٠١. على أن هذه الأحكام لم تحدد أخطار أعضاء السلطة التشريعية والمؤقتة بزمن محدد مسبقاً. وعل هذا المنوال سار النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ إذ للمكتب أن يقرر تنظيم المناقشة حول جدول الأعمال باقتراح من ندوة الرؤساء وإن لم يفصل، فللراغبين من اعضائها في تنظيم هيئة المناقشة أن يطلبوا ذلك إما ساعة تسجيل المواضيع في جدول الاعمال او عند إبتداء المناقشة داخل مجلس النواب وفي هذه الحالة يجب على المجلس التصويت على الطلب دون مناقشة(م٩٠) وحدد هذا النظام جدول الاعمال في المادة٨٩ في ان يتكون جدول اعمال الجلسة العامة ممايلي:-

١- المشاريع أو مقترحات القوانين والنصوص المحالة من لدن مجلس المستشارين.

٢- الأسئلة الشفوية في الجلسة الأسبوعية ليوم الأربعاء كل ضمن مقتضيات الشروط المقررة في الفصل السادس والخمسين من الدستور.

٣- إخبار المجلس من لندن المكتب بما ورد عليه من مراسلات.

٤- القضايا الأخرى المعروضة أو المحالة على مكتب المجلس .

وإذا كانت أحكام المجموعة السابقة من لوائح السلطة التشريعية والمؤقتة في بلدان البحث قد أوجزت في هذا المضمار باستثناء النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ فان لوائح أخرى للسلطة التشريعية في بلدان أخرى من بلدان البحث قد أسهبت في هذه الأحكام , منها التي حددت المدة الزمنية لأخطار أعضاء المجلس به ومنها التي صمتت عن ذلك . لقد نص النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب اللبناني على أن ((يقرر مكتب المجلس جدول أعمال كل جلسة. وينشر هذا الجدول في قاعة المجلس ويبلغ النواب قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل (ف. ٣ من م.١٠٢)).

وبذلك اتفق في مدة الأخطار مع أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤.

ومع أن أحكام لائحة مجلس الشعب المصري قد اتفقت مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في أن يتولى مكتب المجلس اعداد جدول أعمال المجلس. إلا أن لائحة مجلس الشعب المصري لم تحدد أخطار الأعضاء بفترة زمنية محددة. طبقاً لما نصت عليه المادة ١٧ منه في أن ((يضع مكتب المجلس جدول أعمال الجلسات وفقاً لخطة العمل المقررة , مراعياً أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي انتهت اللجان المختصة من دراستها وكذلك الموضوعات الهامة الجارية. ويدعى الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب لحضور اجتماعات مكتب المجلس التي يوضع فيها جدول الأعمال.

ويعلن الرئيس جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب. لقد اتفق هذا الحكم مع حكم لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. في أخطار الحكومة غير انه قد تباين مع سابقه في ذكر التفاصيل الخاصة بجدول أعمال السلطة التشريعية التي أوجزها حكم مجلس الأمة.

وعلى خلاف الأحكام التشريعية السابقة نصت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. على أن يدعو رئيس المجلس , لعقد جلساته قبل المواعيد المقررة بعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل وإرفاق جدول بأعمال كل جلسة والمذكرات والمشروعات الخاصة بها إذا لم يكن قد سبق توزيعها (م.٣٠٥). وبذلك فان أحكام لائحة مجلس الشورى قد حددت وقتاً اكبر من الوقت الذي ورد في اللوائح الأخرى التي قررت ذلك بشان جدول الأعمال لجلسات المجلس وقد سبق أن قررت لائحة مجلس الأمة الكويتي مدة ثمان وأربعين ساعة على الأقل طبقاً للمادة ٧٢ منها , التي نصت على أن يدعو الرئيس المجلس لعقد جلساته قبل المواعيد المقررة لعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل , مع إرفاق جدول بأعمال الجلسة والمذكرات والمشروعات الخاصة بها إذا لم يكن قد سبق توزيعها الخ...

وإذا كانت اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية والمؤقتة المذكورة أعلاه قد تفاوتت بالشكل الذي بيناه أعلاه فان لائحة مجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٠ لم تشر إلى الجهة التي تضع جدول أعمال المجلس . وإنما اكتفت المادة (٦٠) منها بالنص على أن توضع تحت تصرف الأعضاء قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة قوائم يوقعون عليها عند حضورهم الخ... واقتراح جدول اجتماعه (ق.ب من م. ١٦) أي مجلس النواب.

والجدير بالإشارة إلى أن حكم لائحة مجلس الشورى بهذا الشأن قد كانت أكثر وضوحاً من حكم لائحة مجلس النواب. وذلك لان أخطار عضو السلطة

التشريعية بجدول أعمال المجلس قبل ٤٨ ساعة مع المذكرات والمشروعات الخاصة تتيح للنائب إمكانية الاطلاع عليها قبل بدء الجلسة , الأمر الذي يكون بمقدوره مناقشة جدول الأعمال والمذكرات الخ... بشكل أفضل.

ورغم التباين الواضح في أحكام السلطات التشريعية والمؤقتة فإن رئيس هذه السلطة هو صاحب الصلاحيات الواسعة في المجلس بحكم منصبه . سواء اعد رئيس المجلس جدول الأعمال أو مكتب المجلس الذي يرأسه من جهة. ولأنه لا يحق للسلطة التشريعية إلا قبول جدول الأعمال كاملاً أو تعديله كاملاً من جهة ثانية. وإضافة إلى هذا وذاك فانه مهما تكن هذه الأحكام في النص على اعداد رئيس المجلس لجدول الأعمال أو العمل بصورة جماعية مع أعضاء مكتب رئيس المجلس . فان تعيين رئيس المجلس المذكرات في المجلس ليست من حق الرئيس وحده أو مكتبه فقط . بل يلزمه لتحقيق هذا الغرض استشارة زملاء أعضاء مكتب المجلس. ومن اجل هذه الغاية يتصل برؤساء اللجان والهيئات البرلمانية. ويستعين بمقترحات اللجان وأعضاء المجلس وأراء المواطنين والمؤسسات الاجتماعية . هذا والجدير بالذكر إلى أن الفقه الدستوري يرى أن صلاحيات رئيس المجلس في هذا الصدد لا تحول دون طلب أعضاء المجلس في وضع مشروعاً يرونه معجلاً على جدول الاعمال إذا اقتضت الضرورة. كما لا تحول صلاحيات مكتب المجلس في اعداد جدول أعماله , أعمال المجلس في نفس الطلب أيضاً.

وإذا كانت حال اعداد جدول أعمال السلطة التشريعية بالشكل السابق ذكره من التباين فان كل ذلك من اجل مناقشة ما يرد عادة في جدول الأعمال من قبل أعضاء السلطة التشريعية.

١٠- مناقشة ما يرد في جدول أعمال السلطة المؤقتة والتشريعية

يقصد بالمناقشة الجارية في السلطة المؤقتة والتشريعية تبادل الكلام في الموضوع المطروح للمداولة. وبما أن المبادئ العامة في هذا الشأن هي أن مهمة عضو هذه السلطة الأساسية التشريع ، الذي يعتبر حقاً مطلقاً للسلطة التشريعية لا يقيد بزمان ومكان. فان حق عضو هذه السلطة مناقشة القضايا سواء كانت هذه المناقشة عامة في المجلس أو المناقشات في لجان السلطة التشريعية.

والواقع انه تكاد تكون أحكام لوائح السلطة التشريعية في الدول العربية قد اتفقت في النص على حق أعضاء هذه السلطة في المناقشات في إطار المواد الواردة في جدول أعمالها من حيث المبدأ . على أن هذه الأحكام قد تفاوتت في موضوع حق الجهات التي خولت لها صلاحيات إدراج بند خارج عن جدول أعمال السلطة التشريعية ومناقشة في الحالات المستعجلة من عدمه . والحالات التي يشترك فيها رئيس المجلس في هذه المناقشات. وحتى عدد أعضاء هذه السلطة في طلب ذلك الخ...

ومن هذا المنطلق قررت أحكام لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية المواضيع التي يجوز مناقشتها في جلسات المجلس. لقد قضت لائحة المجلس الوطني لعام ١٩٦٩ في ج.ع.ي. انه لا يجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب الحكومة وموافقة المجلس (م.١٨). وإذا كانت أحكام هذه اللائحة قد حصرت جواز المناقشة لأي موضوع غير وارد في جدول الأعمال في حالة ما إذا طلبت الحكومة ذلك . فان أحكام لوائح سلطات تشريعية أخرى في بلدان البحث قد قررت جواز مناقشة موضوع غير وارد في الأمور المستعجلة وتحت بند ما يستجد من الأعمال

بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مسبب مقدم من عدد من أعضاء المجلس وموافقة المجلس.

كما ورد في اللوائح الداخلية لمجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٦٤) ومجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشعب المصري (م. ٧٥) ولائحة مجلس الأمة الكويتي (م. ٧٦) من حيث المبدأ. غير انه إذا كانت لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد اتفقت مع أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس الشعب المصري في جواز مناقشة أي موضوع غير وارد في جدول الأعمال للأمور المستعجلة (لم تنص على الاستعجال المادة ٦٤ من لائحة مجلس النواب اليمني) الخ... إلا أن لائحة مجلس الأمة قد اشترطت أن يكون مقدمي هذا الطلب عشرون عضواً من أعضاء المجلس . في حين اكتفت لائحتا مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. بان يكون مقدموا هذا الطلب عشرة أعضاء المجلس . في حين اكتفت لائحتا مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. بان يكون مقدموا هذا الطلب عشرة أعضاء في المجلس . وبخلاف اللوائح السابقة قررت لائحة مجلس الشعب المصري في هذه الحالة إضافة إلى ما تقدم جواز المناقشة بناء على طلب كتابي مسبب يقدم إلى رئيس المجلس من احد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب . ثم اتفقت مع لائحة مجلس الأمة في ج. ع.م. بشأن طلب عشرين عضو في المجلس. لمناقشة هذا الموضوع. حيث قررت المادة ٧٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي انه : لا يجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا للأمور المستعجلة وتحت بند ما يستجد من الأعمال ويكون ذلك بناء على طلب الحكومة أو الرئيس أو طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل ويشترط موافقة المجلس في جميع الأحوال . وللوزير

المختص دائماً أن يطلب تأجيل النظر في الموضوع المثار لأول مرة على النحو المقرر في شأن الأسئلة ويصدر قرار المجلس في هذه الطلبات دون مناقشة إلا إذا رأى الرئيس أن يأذن قبل إصدار القرار بالكلام لواحد من مؤيدي الطلب وواحد من معارضة لمدة لا تزيد على خمس دقائق لكل منها.

بيد أن لائحتي مجلس الشعب المصري ومجلس النواب اليمني لم تشترط أن يكون الموضوع المطلوب مناقشته في غير ما ورد في جدول أعمال المجلس من الأمور المستعجلة الذي قررته لائحتا مجلسي الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (راجع م.٢٧٤ من لائحة مجلس الشعب المصري). على أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد أضافت إلى ما تقدم بهذا الصدد انه : إذا وافق المجلس على مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال تجري مناقشته بعد الانتهاء من جدول الأعمال إلا إذا وافق المجلس بناء على طلب الحكومة مناقشة فوراً (م. ٢٧٥).

وبالمقابل اكتفت لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري بالنص على أن يوضع جدول الأعمال بموافقة الحكومة (م.٩٠). أما أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ فإنها لم تتطرق لموضوع مناقشة أي بند خارج جدول أعمال المجلس . وان كان يفهم من الفصل الثالث من تلك اللائحة والخاص بتوجيه النظر للأمور ذات الأهمية العامة والعاجلة تقرير بعض الأحكام المتعلقة بهذا الشأن مثل انه : يجوز لأي عضو أن يطلب إحاطة الوزير المختص علماً بأمر عاجل وذي أهمية عامة وان يطلب منه الإدلاء ببيان عن ذلك (ف.١ من م. ٣١). على انه والحالة هذه يجب أن يقدم الطلب كتابة قبل بدء الجلسة على أن يكون بإذن رائد المجلس إذا قدم في جلسة مخصصة لأعمال الحكومة أو رئيس المجلس في الحالات الأخرى

(ف.٢ من م. ٣١). ويجوز في نفس الوقت : للـوزير المخـتص أن يـدلي بالبيان مباشرة أو أن يطلب تأجيله لجلسة أخرى (ف.٣ من م.٣١).

على أن هذا الأمر قد انحصر على إذن رئيس المجلـس بـذلك حيث: يعرض رئيس المجلس إذا اذن به بعد الأسئلة مباشرة وقبل البدء فـي نظـر الموضوعات الواردة في جدول الأعمال (ف.١ من م. ٣٢). ويتقدم العـضو الذي قدم الطلب بتوضيح موجز يشرح فيه الأمر الهام والعاجل الذي يطلـب الإدلاء ببيان بشأنه (ف. ٢ من م. ٣٢). وإذا أدلى الوزير المختص بالبيـان في نفس الجلسة لا تجري مناقشة الموضوع (ف.٣ من م. ٣٢). وعلى هـذا الأساس فقد انحصر الطلب في إدراج أمر خارج جدول الأعمال على عـضو واحد في لائحة مجلس الشعب السوداني. وخولت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ للوزير أو أي عضو: أن يتقدم بإقتراح فـي أي مرحلة من أعمال اليوم، إلا تنقضي الجلسة إلا بعد الفراغ مـن مـدرج فـي جدول الاعمال فإذا أجيز الإقتراح تستمر الجلسة الى ذلك الحين (ف٣ م٣٠).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعـام ١٩٥٧ فقـد اشـترط الاستعجال في مناقشة أي مشروع في جدول الأعمال طبقاً لما نـصت عليـه المادة ٩٨ منه بأنه : لا يجوز المناقشة في مشروع أو اقتراح قـانون إلا إذا كان مستعجلاً في جدول الأعمال ويستثنى من ذلك مـشروعات واقتراحـات القوانين التي يقرر المجلس اضافتها المـشاريع التـي يتقـدم بهـا رئـيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء أو تقدم بالاقتراح عـشرة نـواب (م. ٥٦) إلى جدول اعمال المجلس . وبذلك اتفق حكم النظام الـداخلي لمجلـس النواب السوري مع أحكام لائحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. في شأن عدد الأعضاء في المجلس الذين يحق لهم تقـديم الاقتـراح بإضافة موضوع معين إلى جدول اعمال السلطة التشريعية.

وبخلاف الأحكام السابقة بهذا الصدد فان النظامين الـداخلين للمجلـس القومي التأسيسي التونسي ومجلس النواب التونسي ايضاً قد صمتا عن النص على أي شيء في هذا المضمار . وكذلك النظامان الداخليان لمجلس الأعيـان الاردني والمجلس الوطني الاستشاري الاردني أيضاً. في حين قـرر النظـام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨- أنه: قبل الشروع في المداولـة حول نقط جدول الاعمال يحيط الرئيس المجلس بجميع ما يكون قد ورد عليه من مراسلات تهم المجلس ويمكنه عند الإقتضاء ان يأمر بطبعها وتوزيعهـا على الأعضاء(م١٠٤).

وتجدر الإشارة إلى أن الأصول المتبعة في اعمال الـسلطة التـشريعية تقتضي التقيد بجدول الاعمال في المجلس بصورة رئيسية. وان كانت جهات تقديم الاقتراحات في المناقشة تمثل الاستثناء . كما أن قرارات المجلس حول ذلك تصدر بدون مناقشة في الغالب.

وتمنع كثير من أحكام اللوائح الداخلية للسلطات التشريعية بما في ذلـك لوائح السلطات التشريعية في بلدان البحث رئيس المجلس من الاشتراك فـي المناقشة للمشاريع والاقتراحات في المجلس . ما عدا الحالات التي يترك فيها منصبه الرئاسة ويجلس في مقاعد النواب إلى أن تنتهي المناقشة . وان كان لرئيس المجلس حق الكلام في ايضاح وشرح اراء النواب وتقـارير اللجـان وتبيان الاوراق الواردة للمجلـس فـي كـل موضـوع لا يتعلـق بمناقـشة الاقتراحات.

والحكمة من منع رئيس السلطة التشريعية من الاشتراك في المناقـشات الرغبة في إبقائه فوق مهاترات الأعضاء باعتباره شـخص متجـرد خـالي الغرض . على أن للكلام في السلطة التشريعية أصول محددة.

١١ـ الأصول المتبعة في تبادل الكلام في السلطة التشريعية

من أهم الأصول المتبعة في تبادل الكلام في السلطة التشريعية انه قبل أن يتكلم النائب في جلسة المجلس يجب عليه أن يطلب الإذن بالكلام من رئيس المجلس . حيث يكون اسم المتكلم مسجل في قائمة الذين طلبوا الكلام , كما يشترط أن يتكلم النائب أما من منبر المجلس أو من مكانه واقفاً . ويكون كلام المتكلم مرتباً وفي نفس الموضوع المعروض للمناقشة . وان يكون كلام المتكلم في الموضوع الواحد مرة واحدة لا مرتين أو أكثر.

وقبل المقارنة لأحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في بلدان البحث لا بد من الإشارة إلى الأصول التاريخية لهذا الموضوع .

يعتبر حق النائب في الكلام من الحقوق الأساسية . غير أن هذا الحق ليس حقاً فوضوياً بقدر ما يكون في إطار النظام العام للمجلس . من هنا أتى مبدأ تسجيل أسماء طالبي الكلام من النواب . ومن اجل أن يسمع كلام النائب المتكلم النواب الاخرون فانه لا بد من أن يتكلم من مكان يكون بمقدور الأعضاء الاخرين سماعه ومعرفة راية . وان لا يتكلم هذا النائب إلا بإذن رئيس المجلس حيث أن جميع الانظمة الداخلية للسلطات التشريعية في العالم اجمع تخول لرئيس المجلس حق الاذن بالتكلم من جهة. ولأنه إذا تكلم اكثر من واحد في نفس الوقت استعصي فهم المتكلمين وأصبح من غير الممكن معرفة اراء المتكلمين من قبل النواب.

هذا ويرجع تاريخ انشاء المنبر للكلام في التاريخ الحديث إلى البرلمان الفرنسي لأول مرة في ١٧٩٠/٦/٢٠. ثم الغي المنبر في عام ١٨٥٢ وأعيد العمل به في عام ١٩٦٧ بعد أن لمس البرلمان الفرنسي الحاجة اليه. وقد تباينت أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في بلدان البحث إلى هذا الحد أو ذاك بهذا الشأن . ومن اجل توضيح هذا التباين فانه لا بد من مقارنة الأحكام الواردة في هذه اللوائح بهذا الصدد.

١٢ـ الإذن بالكلام ونظامه

تكاد تكون أحكام لوائح السلطة التشريعية والمؤقتة قد تشابهت في موضوع حق رئيس المجلس بالإذن بالكلام للنائب من حيث المبدأ. غير أن هذه الأحكام قد تباينت في التفاصيل بالشكل التالي:

ابتدأت أحكام اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة في ج.ع.ي. في موضوع الاذن بالكلام من قبل رئيس المجلس بعدم التدقيق في النصوص. اذ قررت المادة ٢٩ من لائحة المجلس الوطني لعام ١٩٦٩ لرئيس المجلس الاذن بالكلام لعضو المجلس بإشارة عامة حسب ترتيب طلبات المتكلمين . دون أن تشير إلى طريقة ترتيب طالبي الكلام في المجلس . وعدم النص على تناوب الكلام من قبل المؤيدين والمعارضين وطالبي التعديل عند تشعب الاراء بصدد قضية معينة. وكذلك عدم تحديد الحد الأقصى للكلام من قبل المتكلم.

وبالمقابل توسعت أحكام لوائح أخرى في النص على الاذن بالكلام للمتكلم من قبل رئيس المجلس. لقد نصت المادة ٦٠ من لائحة مجلس الشورى لعام ١٩٧١ في ج.ع.ي. على أن : يقيد الامين العام طلبات الكلام حسب ترتيب تقديمها ولا يتقيد الوزراء ومندوبو الحكومة بهذا الترتيب فلهم الحق دائماً في أن تسمع اقوالهم كلما طلبوا ذلك أثناء المناقشة وكذلك رؤساء اللجان والمقررون خلال المناقشة في الموضوعات الصادرة لجانهم ولا يقبل الكلام في موضوع محال إلى احد اللجان إلا بعد تقديم تقريرها. ويعطي الرئيس الكلام اولاً للأعضاء المقيدة أسماؤهم في الأمانة العامة للمجلس قبل الجلسة ثم للأعضاء الذين يطلبون الكلام اثناء الجلسة وذلك كله بحسب ترتيب طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة . وعند تشعب الاراء يراعي الرئيس بقدر الامكان أن يتناول الكلام المؤيدون والمعارضون وطالبو التعديلات للموضوعات المعروضة للمناقشة وكل من طالبي الكلام أن يتنازل

عن دوره لغيره. وعندئذ يحل محله في دوره وذلك مع عدم الإخلال بحكم الفقرة السابقة (م.٦١). ولا يجوز للعضو بغير اذن رئيس المجلس أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرة أو أن يجاوز حديثه في المرة الواحدة اكثر من ربع ساعة «م. ٦٢»، واقتربت من هذا النص أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ حين قرر أن النواب الراغبين في عرض مسألة أن يسلموا أسمائهم لدى الرئيس الذي يرتب المادة عليهم قصد تناول الكلمة بالتوالي. ولا يجوز لأي عضو من اعضاء المجلس أن يتناول الكلمة إلا بعد موافقة الرئيس(م١٠٥). وفي غير المناقشات المحددة زمنياً في نطاق جدول الاعمال، ويمكن للرئيس ان يأذن في شرح موجب التصويت لمن طلب من النواب لمدة لا تتعدى خمسة عشر دقيقة (م١٠٦).

وإذا كانت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد حصرت حديث المتكلم مرة واحدة في الموضوع الواحد. فان أحكام لائحة مجلس النواب قد قررت للمتكلم مرتين في الموضوع الواحد مجموعها ٢٠ دقيقة طبقاً للمادة ٦٥ منها والتي نصت على انه : لا يجوز لأي عضو أن يتحدث بغير اذن من رئيس المجلس ولا يجوز لأي عضو أن يتحدث في الموضوع الواحد اكثر من مرتين أو أن يتجاوز حديثه في المرة الواحدة اكثر من عشر دقائق.

ومع أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد اتفقت من حيث المبدأ مع أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. (انظر م. ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني) غير أن أحكام هذا النظام قد اضافت شرط لم يرد في لائحة مجلس الشورى اليمني وهو أن يقرا امين سر المجلس طلبات المتكلمين المقدمة في المجلس . اما لائحة مجلس الشعب المصري فإنها رغم اتفاقها مع أحكام لائحة مجلس الشورى اليمني في جل النصوص الواردة بهذا الشأن. حيث نصت المادة ٢٧٦ من لائحة مجلس الشعب المصري على

مراعاة ما ورد بشأنه نصاً خاصاً عن الاولوية في الكلام بإذن رئيس المجلس لطالبه حسب ترتيب تقسم طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة (ثم ورود النص الذي اتى في لائحة مجلس الشورى). غير أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اضافت أحكاماً جديدة بهذا الصدد مثل اعطاء الكلام لرئيس الوزراء والوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارة لشؤون مجلس الشعب كلما طلبوا الكلام من رئيس المجلس ((وكذلك مندوبو الحكومة)). وذلك بعد انتهاء المتكلم الاصلي من كلمته. ولرؤساء اللجان والمقررين خلال المناقشة في الموضوعات الصادرة عن لجانهم الحق في الكلام كلما طلبوا من رئيس المجلس.

والى جانب ما تقدم اتفقت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري مع أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. في صدد مدة الكلام ١٥ دقيقة للمتكلم الواحد. غير انه إذا كانت لائحة مجلس الشورى قد قضت بان يتكلم العضو مرة واحدة في ذات الموضوع فان لائحة مجلس الشعب المصري قد خولت للمتكلم في ذات الموضوع مرتين وأكثر إذا أجاز المجلس ذلك (م ٢٧٨.).

كما أن لائحة مجلس الشعب المصري قد نصت على جواز طلب الكلام دائماً في الأحوال الاتية:

أولاً: الدفع بعدم جواز المناقشة في الموضوع المطروح , لتعارضه مع الدستور.

ثانياً: توجيه النظر إلى مراعاة أحكام قانون مجلس الشعب أو أحكام اللائحة الداخلية للمجلس.

ثالثاً: تصحيح واقعة محددة يدعي بها الرد على قول يمس طلب الكلام.

رابعاً: طلب التأجيل , أو ارجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث إلى ما بعد الفصل في موضوع اخر يجب البت فيه اولاً.

ولهذه الطلبات اولوية على الموضوع الاصلي ويترتب عليها وقف المناقشة فيه حتى يصدر قرار المجلس بشأنها والى هذه المجموعة تنتمي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي قررت في المادة ٨٢ منها انه لا يجوز للعضو بغير اذن من المجلس أن يتحدث في الموضوع الواحد اكثر من مرتين أو أن يجاوز حديثه في المرة الواحدة ربع ساعة.

ولا يجوز لطالب الكلام التكلم فيه , قبل أن يتم المتكلم الاصلي اقواله , إلا إذا اذن له الرئيس بذلك , وكان مبني طلب الكلام احد الاسباب المبنية بالندين (أولاً) و (ثانيا). ويجب قبل الاذن بالكلام في الأحوال المحددة في البندين (أولاً) و (ثانياً) أن يحدد العضو المادة التي يستند اليها في الدستور أو قانون مجلس الشعب , أو هذه اللائحة وان يبين للمجلس وجه المخالفة كما يجب في الأحوال المبنية في البندين (ثانياً) و(رابعاً) تحديد الواقعة أو القول أو الموضوع المشار اليه في هذين البندين بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس (م.٢٧٩).

وبالمقابل اغفلت لائحة مجلس الشعب السوداني تسجيل طالبي الكلام في المجلس قبل الاذن به من قبل رئيس المجلس اذ اقتصر نص الفقرة أ من المادة ١٤ على انه (لا يجوز لأحد أن يتكلم في أي جلسة من جلسات المجلس إلا بعد أن يطلب الكلام ويأذن له رئيس المجلس) وخولت في نفس الوقت لكل من رائد المجلس ورقيبه حق الكلام شأنهما شأن رئيس الوزراء والوزير المختص الكلام في أي وقت يؤذن له بذلك فوراً وذلك مراعاة لصالح المناقشة. في حين يأذن رئيس المجلس بالكلام لطالبيه الاخرين حسب ترتيب طلباتهم (انظر ف. ٣ من م.١٤).

على أن أحكام هذه اللائحة قد منعت الكلام للمتكلم الواحد اكثر من مـــرة في ذات الموضوع الواحد (مثل أحكام لائحة مجلس الــشورى فـــي ج.ع.ي. بهذا الخصوص). كما اتفقت مع أحكام لائحة مجلس الشورى في مـــدة كـــلام المتكلم في ذات الموضوع بفترة ربع ساعة (م. ١٦). بيد أن هذه اللائحة قد اعطت الحق بالكلام اكثر من مرة في ذات الموضوع لرائد المجلس ورقيبـــه ورئيس الوزراء أو أي من رؤساء اللجان خلال مناقشة الموضـــوعات التـــي تدخل في اختصاصاتهم أو الصادرة عن لجانهم (م. ١٥).وتوســـعت لائحـــة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ في هذا الشأن. متفقة في بعض أحكام نظام مجلس الشعب السوداني لعام١٩٧٤. لقد قررت المـــادة٣٢ من لائحة ٢٠٠١(نظام الكلام) أن يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه مـــع ترتيـــب الطلبات وحسن سير المداولة، على أن يراعي توزيع الفرص بين المؤيـــدين والمعارضين للموضوع المطروح(ف٣ من المادة. مـــشترطة أنـــه لا يجـــوز للعضو أن يتكلم في الجلسة إلا من مقعده المخصص بعـــد أن يطلـــب الكـــلام تسجيل إسمه على لوحة الحاسب أو الوقوف مكانه أثنـــاء الجلـــسة أو بعـــد تسجيل إسمه لدى الأمين العام مسبقاً ثم بعد أن يأذن له الـــرئيس فـــي كـــل الحالات (١) ولا يطرح الكلام إلا بعد يطرح الرئيس الموضوع أو البنـــد مـــن جدول الاعمال ولايطلب الكلام بعد إستكمال أخذ الراي في الموضوع أوإنتقال الرئيس الى مرحلة أخرى(٢). كما لا يجوز لمن يؤذن له بالكلام .

ومع أن أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري قد خولت لمكتب المجلس حق تحديد استمرار مناقشة كل قضية تثار فـــي المجلـــس ووضـــع ترتيب نظام للتكلم في حدود جدول الاعمال (م. ١٠١) وعدم احقية أي عضو بالكلام دون اذن رئيس المجلس . وكذلك تـــسجيل أي عـــضو يرغـــب فـــي الاشتراك بالمناقشة في مكتب المجلس. إلا أن أحكام هذه اللائحة قد خولـــت

لرئيس المجلس رغم ما ورد اعلاه حقه أن يعلن أن قائمة المتكلمين مغلقة إذا رأي ضرورة بذلك (م. ١٠٤). أي أن لرئيس المجلس حق اغلاق تسجيل طلب الكلام من قبل أعضاء السلطة التشريعية الجزائية وبذلك ينتقص حق من حقوق النائب. والى جانب ما تقدم لم تحدد لائحة المجلس الشعبي الوطني مدة كلام المتكلم بزمن محدد كما كانت الحال في اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية التي حددته. وإنما تركت ذلك ترتيب نظام الكلام في المجلس . وعلاوة على ذلك لم تحدد هذه اللائحة المرات التي يتكلم فيها النائب في ذات الموضوع عدا أعضاء الحكومة ورؤساء ومقرري اللجان الذين يحق لهم الكلام متى ما طلبوا ذلك (م. ١٠٦).

ورغم أن لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. قد اتفقت مع لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. بصدد تقيد طلبات المتكلمين اولا بأول وتقديم طلبات المقيدين في الجلسة السابقة للمجلس على طالبي الكلام في الجلسة التي تليها الخ ... غير أن لائحة مجلس الشعب التأسيسي حددت مدة كلام المؤيدين والمعارضين وطالبي التعديل في ذات الموضوع بخمس دقائق لكل واحد منهم.

في حين قررت أحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري للعضو الحق أن يتكلم ثلاث مرات في حالة واحدة (م. ٤٧) دون أن يشير إلى المدة الزمنية المقررة للعضو الكلام كل مرة من الثلاث المرات.

وبخلاف الأحكام السابقة المتباينة بهذا الشأن فان النظامين الداخليين للمجلس القومي التأسيسي ومجلس النواب التونسيين قد صمتا عن النص على أي من الطرق المتبعة في هذا الموضوع .

وعلاوة على ما تقدم اندرج التباين في أحكام اللوائح المذكورة اعلاه على طريقة القاء الكلام في المجلس أيضاً. إذ انه إذا كانت أحكام كل من

النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٥٣ (م. ٦١) ولائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ (م. ٣) ولائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ (م. ١٧) قد اقتصرت على حق أن يؤذن للمتكلم بالكلام قائماً من مكانه ولا يجوز أن يوجه كلامه لغير رئيس المجلس (وهذه قاعدة عامة متبعة). فان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ (م.٦١) ولائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ٦٥) ولائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. لعام ١٩٧٨ (م.٣٦) ولائحة مجلس الأمة في ج.ع.م . ولائحة مجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م.١٠٦) ولائحة مجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٦٩) قد خولت للمتكلم الكلام واقفاً من مكانه أو من على المنبر. وهو الحكم الذي اقرته اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (م. ٨٥) واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني (م. ٤٤). في حين إشترط النظام النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ دعوة رئيس المجلس لعضو المجلس الكلام من النصه طبقاً للمادة١٠٧منه التي قضت بأن يتناول المتدخل الكلمة أساساً من مقعده ومن المنصه إذا دعاه الرئيس لذلك.

على أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اضافت حكماً جديداً وهو التكلم من على المنبر : كل من يتكلم اثناء مناقشة بيان رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة أو مقدم الاستجواب , ومن وجه اليه سؤال أو طلب الاحاطة أو الاستجواب من أعضاء الحكومة (ف. ٢ من م.٨٢). وبالمقابل صمت عن الإشارة إلى هذا الحكم النظامان الداخليان للمجلسين القومي ومجلس النواب التونسي ولائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري .

والمعهود في أحكام الانظمة الداخلية لعدد كبير من السلطات التشريعية منع الخطباء من تلاوة الخطب والمكتوبة. غير أن بعض اللوائح الداخلية لهذه السلطة تبيح تلاوة خطبة لأحد النواب بواسطة احد زملائه شريطة أن يكون مؤيداً لما جاء فيها. وقد اخذت عدد من أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث بمبدأ منع الخطباء من تلاوة الخطب في جلسات هذه السلطة مثل أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ (م. ٨٥) ولائحة مجلس الأمة في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ٦٦) ولائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ (م. ١٨) ولائحة مجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ (م.٢٨٣). على أن أحكام هذه اللوائح قد استثنت من ذلك تلاوة التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وكل ما يستأنس به من اوراق في حين صمتت من النص على هذا المنع أحكام النظامين الداخليين لمجلسي القومي التأسيسي والنواب التونسي ولوائح المجلس الوطني في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. والمجلس الشعبي الوطني الجزائري والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧.

اما ما يتعلق بإدارة كلام المتكلم في جلسات السلطة التشريعية فان القاعدة أن يكون كلام المتكلم في جلسات السلطة التشريعية فان القاعدة أن يكون كلام المتكلمين في صلب الموضوع الذي يدور فيه الحديث . وإذا ما خرج المتكلم في حديثه عن ذات الموضع أو كرره فلرئيس المجلس حق تنبيهه ومنعه. وإذا تمادى العضو بعد ذلك فهناك اجراءات محددة رادعة بهذا الشأن.

الحالات التي يحق فيها لرئيس المجلس منع المتكلم والجزاءات المترتبة عن المخالفات

لا يعني اذن رئيس السلطة التشريعية للمتكلم بالكلام في جلسة هذه السلطة دون ضوابط اذ ليس بمقدور المتكلم أن يستمر في حديث إلا بشرط أن يكون كلامه وفقاً للنظام الداخلي للمجلس في ترتيب الكلام ومدته وطريقة القائه له , وفي ذات الموضوع الذي يدور فيه الحديث وان يوجه كلامه إلى رئيس المجلس أو مكتبه. وإذا ما خرج المتكلم في كلامه عن هذه الضوابط المقررة في لائحة المجلس أو نظامه الداخلي , فللرئيس أن يمنعه من الاستمرار في كلامه. وما لم يتمثل عضو هذه السلطة للمنع الصادر من الرئاسة أو يخل بنظام المجلس فانه يترتب على هذه المخالفات إجراءات جزائية بحقه من قبل رئاسة المجلس.

لقد اتفقت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في كثير من الأحكام المتعلقة بهذا الشأن. وان كانت قد تباينت إلى هذا الحد أو ذاك في تفاصيل هذه الاحكام.

ومن هذا المنطلق تكاد تكون قد اتفقت لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ ومجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ ومجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في القواعد العامة لاتخاذ الجزاء على المخالف من حيث المبدأ. وان اختلفت في التفاصيل : مثل انه للمجلس أن يوقع على العضو الذي اخل بالنظام ولم يمتثل لأمر الرئيس بمنعه عن الكلام بالجزاءات التالية في لائحة المجلس الوطني :

١- منعه من الكلام بقية الجلسة.

٢- توجيه اللوم.

٣- إلزامه بالإنسحاب من قاعة الإجتماع.

٤- حرمانه من الإشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن إسبوعين (م.٣٧).

أو ب - أ- الإنذار. ب- توجيهه اللوم. جـ- منع العضو من الكلام بقية الجلسة . د- الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية اعمال الجلسة. هـ- الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد عن اسبوعين في لائحتي مجلس الشورى (م.٦٩) ومجلس الشعب التأسيسي (م.٣٤).

يتضح من أحكام اللوائح الداخلية المذكورة اعلاه انها قد اتفقت في تقرير جزاءات اللوم وإلزام العضو المخالف بالانسحاب من قاعة الاجتماع والحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس لمدة اسبوعين. غير أن أحكام هذه اللوائح قد اختلفت في كل من الانذار للمخالف كأول إجراء في لائحتي مجلسي الشورى والشعب التأسيسي. بينما كان منعه من الكلام بقية الجلسة في لائحة المجلس الوطني. في حين انحصرت أحكام لائحة مجلس النواب اليمني بإيقاع الجزاءات على العضو الذي يخل بالنظام أو لا يمتثل لقرار الرئيس بشكل عام كل من:

أ- منع العضو من النقاش بقية الجلسة.

ب- الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية اعمال الجلسة (م.٧) فقط.

واختلفت هذه الجزاءات في أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عن الجزاءات التي قررتها لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ي. بما نصت عليه المادة ١٠٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بكل من :

١- التنبيه للرجوع إلى النظام.
٢- التنبيه مع تسجيله في المحضر.
٣- اللوم مع تسجيله في المحضر.
٤- الإخراج من الجلسة.
٥- منع النائب من حضور الجلسات لمدة معينة ، دون تحديد المدة.

أما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ فقد قررت انه : يجب على النواب المحافظة على النظام اثناء الكلام وعدم المقاطعة وعلى المتكلم إلا يكرر اقوال غيره من النواب ولا يخرج عن الموضوع للبحث ولا عما يؤيد رأيه فإذا أحاد النائبين شيء من ذلك لفت الرئيس نظره (م. ١٠٨) وإذا لفت الرئيس نظر المتكلم إلى شيء مما تقدم في المادة السابقة مرتين في جلسة واحدة ثم عاد إلى المخالفة ذاتها فللرئيس أن يأخذ رأي المجلس في منعه بقية الجلسة من الكلام في الموضوع الذي لفت نظره اليه ويصدر القرار في ذلك دون مناقشة (م.١٠٩). وللمجلس أن يقرر اخراج كل نائب من قاعة المجلس إذا تقرر منعه من الكلام ولم يمتنع اوكل نائب يعود إلى عدم مراعاة النظام بعد التنبيه عليه بذلك ثلاث مرات في جلسة واحدة أو من يتهجم على زملائه (ف. أ م.١١٠) ويترتب على هذا القرار حرمان النائب من الاشتراك في عمال الجلسة التي صدر القرار فيها وإذا لم يمتثل لقرار المجلس يمتد الحرمان إلى ثلاث جلسات تلي تلك الجلسة (ف. ب من م.١١٠) وبذلك فقد كانت أحكام هذا النظام الداخلي اكثر مرونة من أحكام اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية المذكورة اعلاه.

وبخلاف الأحكام التشريعية السابقة الذكر قضت لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ تنبيه المخالف للنظام في المجلس مرتين ثم

انزال العقوبات به. في حين كانت التنبيهات ثلاث مرات في النظـام الـداخلي لمجلس النواب السوري. وتكاد تكون أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني الجزائري بموجب دستور ١٩٦٣ في ترتيب الجزاءات حسب التسلسل الذي ورد في لائحة هذا المجلس.

وعلى العكس من ذلك اسهبت لائحة مجلس الشعب المصري فـي هـذا الموضوع اسهاباً لم نجد له مثيل من لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية فـي بلدان البحث المتوفرة لدينا اثناء كتابة هذه الدراسة. وذلك بما قررته أحكـام تلك اللائحة التي شملت ما يلي : يجب على المتكلم التعبير عن رأيه ووجهـة نظره , مع المحافظة على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية بالدولة وكرامة المجلس وكرامة رئيس وأعضاء المجلس كما يجب علـى المـتكلم إلا يكـرر اقواله ولا اقوال غيره , ولا يجوز له أن يخرج عـن الموضـوع المطـروح للبحث , ولا أن يأتي بصفة عامة امراً مخلاً بالنظام والوقار الواجب للجلـسة (م.٢٨٧) وللرئيس أن يأمر بحذف أي كلام يصدر من احد الأعضاء مخالفـاً لأحكام هذه اللائحة من مضبطة المجلس وعند الاعتراض على ذلـك يعـرض الأمر على المجلس , الذي يصدر قراره دون مناقشة (م.٢٨٧). ومع أن وجد تقارباً في بعض أحكام المادتين المذكورتين من هذه اللائحة مع أحكام النظـام الداخلي لمجلس النواب السوري في عدم تكرار العضو لأقوال غيره وهو مـا ورد في لوائح أخرى للسلطات التشريعية في بلدان البحث.

بيد أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اضافت حكماً لـم يـرد فـي اللوائح الاخرى للسلطات المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث (وان كان ذلـك الحكم متبعاً فيها من الناحية العملية إلى هذا الحد أو ذاك). بما نـصت عليـه المادة ٢٨٨ من لائحة مجلس الشعب المصري بأنه: إذا ارتكب المـتكلم مـا يمس كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية للدولة (الى اخر ما ورد في المـادة

١٨٤ المذكورة اعلاه) للرئيس أن يناديه باسمه ويحذره من الخروج على النظام , أو يمنعه من الاستمرار في الكلام فإذا اعترض العضو على قرار الرئيس اخذ الرئيس رأي المجلس ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة (م.٢٨٨). وإذا وجه الرئيس تحذيراً للمتكلم طبقاً لأحكام المواد السابقة ثم عاد في ذات الجلسة إلى الخروج على نظام الكلام , فللرئيس أن يعرض على المجلس منعه من الكلام في ذات الموضوع أو حتى انتهاء الجلسة وصورة قرار المجلس في ذلك دون مناقشة (م.٢٨٩).

وإذا كانت المواد السالفة قد اشترطت عرض رئيس المجلس على الاخير منع العضو من الكلام في حالة مخالفة نظام المجلس فان هذه اللائحة قد خولت للمجلس بناء على اقتراح رئيسه أن يوقع على العضو الذي اخل بالنظام اثناء الجلسة أو لم يمتثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام احد الجزاءات الاتية :

أولاً : المنع من الكلام بقية الجلسة.

ثانياً : اللوم.

ثالثاً : الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة.

رابعاً: الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ولجانه لمدة لا تتجاوز جلستين.

خامساً: الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ولجانه لمدة لا تزيد عن خمس جلسات (م. ٢٩٠).

وبذلك تسلسلت الجزاءات من ثالثاً إلى خامساً في منع العضو من جلسة إلى خمس جلسات في هذه اللائحة وهو ما لم يرد في أي من اللوائح الاخرى للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث. زد على ذلك قررت هذه اللائحة انه إذا تكرر من العضو في ذات دور الانعقاد ما يوجب حرمانه من الاشتراك

في اعمال المجلس فلا يقبل منه اعتذار. وللمجلس بأغلبية أعضائه أن يقرر حرمانه من الاشتراك في اعماله لمدة لا تزيد عن عشر جلسات , أو احالته إلى لجنة القيم لتقديم تقرير إلى المجلس عما يكون قد بدر من العضو مخالفة للنظام (م.٢٩٤). ومع أن أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بعام ١٩٧٤ قد اقتربت من أحكام لائحة مجلس الشعب المصري (مع ايجاز لائحة مجلس الشعب السوداني في نصوص احكامها بهذا الصدد) في كل من النص على عدم تكرار المتكلم للكلام من اقوال غيره. وعدم استعمال عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات أو بالمصلحة العامة وإلا يأتي امرأ مخلاً بالنظام . وانه لا يجوز للمتكلم أن يتعرض في حديثه إلى أي امر ما زال قائماً امام القضاة (م.٢٠). فان أحكام هذه اللائحة قد قضت ايضاً بأنه إذا لفت رئيس المجلس نظر المتكلم مرتين في جلسة واحدة للمحافظة على نظام الكلام في ذات الموضوع بقية الجلسة (ف أ. م٢١). وإذا لم يمتثل المتكلم لقرار رئيس المجلس أو عاد للإخلال بالنظام بأي صورة أخرى يجوز لرئيس المجلس أن يوقع عليه أي من الجزاءات الآتية :-

أ- توجيه اللوم.

ب- حرمانه من الاستمرار في الجلسة.

ج- حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تزيد عن شهر واحد مع إيقاف مرتبه خلال تلك المدة الخ...(ف. ٢ من م.٢١).

وعليه فانه بمقدور رئيس السلطة التشريعية السودانية بموجب هذا الحكم اتخاذ هذه الإجراءات دون موافقة المجلس بأغلبية أعضائه الذي قررته أحكام اللوائح الأخرى من جهة. كما حددت لائحة مجلس الشعب السوداني أيضاً قطع مرتب ذلك العضو وحرمانه من حضور جلسات المجلس لمدة شهر دون موافقة المجلس أيضا من جهة أخرى. وفوق هذا وذاك فإذا كانت أحكام

اللوائح الأخرى للسلطة المؤقتة والتشريعية قد صمتت عن طريقة إخراج العضو المخالف في الجلسة بواسطة الشرطة (وهو ما يمكن الأقدام حينها على هذه الطريقة) فان الفقرة الأخيرة من لائحة مجلس الشعب السوداني قد خولت لرئيس المجلس أن يستعين بشرطة المجلس لتنفيذ العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين ب وج من المادة ٢١ من هذه اللائحة.

وقد إقتربت من هذا الحكم لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ في نصها على أن يوقع على أي عضو لايمتثل بتوجيهاته او يخل بنظام الجلسة وضوابطها أي من الجزاءات التالية وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ القرارات الجزائية:

١- طلب سحب الكلام غير اللائق او الإعتذار عن أي قول أو تصرف غير منضبط .

٢- الحرمان من الكلام في الجلسة .

٣- القرار بعد الجلسة بتوجيه اللوم كتابياً ويتلى القرار على المجلس في جلسة لاحقة .

٤- الحرمان من الاستمرار في حضور الجلسة والأمر بالانسحاب أوالإخراج.

٥- القرار بعد الجلسة بالحرمان من المشاركة في أعمال المجلس لمدة لا تتجاوز شهراً واحد مع جواز إيقاف المكافأة مع مدة الحرمان ويتلى القرار على المجلس في جلسة لاحقة.

وبالمقابل اوجزت لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري الجزاءات على العضو المخالف لنظام جلسات السلطة التشريعية بكل من أن :

١- يدعو رئيس المجلس العضو المخالف إلى العودة إلى النظام.

٢- توجيه اللوم.

٣- الطرد المؤقت من الجلسة (م.٢٩) دون تحديد. حيث أن العضو المخالف للنظام يدعو رئيس المجلس للالتزام بالنظام للمرة الثانية فان لم يمتثل يحرم من الكلام في ذات الموضوع ٠م.٣٠). وقررت هذه اللائحة لوم العضو المخالف لنظام الجلسة من قبل رئيس المجلس. وإذا اهان أي عضو عضواً آخر من أعضاء المجلس أو قام بشغب في قاعة المجلس أو بعمل غير لائق (م.٣١) فان من حق رئيس المجلس طرد هذا العضو. وكذلك في حالة توجيه اللوم للعضو المخالف ثلاث مرات خلال الفصل التشريعي , والنائب الذي يدعي بالمكشوف إلى العنف (م.٣٢). غير أن أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني قد حصرت مدة طرد العضو المخالف على ١٥ يوماً في الفصل التشريعي. وتطول هذه المدة إلى شهر إذا امتنع العضو المخالف عن امر رئيس المجلس بالخروج من القاعة (م.٣٣).

ومع ذلك اقتربت أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري من أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني في عدم الإشارة إلى موافقة السلطة التشريعية على اوامر رئيسها. وان كانت قد قضت المادة ٣٤ من لائحة المجلس الشعبي الوطني بأنه : إذا قام رئيس المجلس باقتراح طرد النائب فعلى رئيس المجلس أن يجتمع بمكتب المجلس , الذي يتخذ قبل كل شيء قراراً بالسماع لعضو المجلس المراد طرده في نفس المكان.

وإذا كانت الأحكام التشريعية السابقة بهذا الشأن رغم تباينها الواضح والمشار اليه اعلاه قد قررت الجزاءات بذلك التسلسل في الجزاءات والمدد التي يُمنع فيها النائب من ممارسة حقه في نشاط السلطة التشريعية. فان النظامين الداخليين للسلطة المؤقتة والتشريعية التونسية قد اوجزت هذه

الجزاءات بشكل اكثر من غيرها. لقد قرر النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي انه : لا يمكن للنائب أن يتكلم ما لم يأذن له الرئيس (فصل ١٨). وتسند الكلمة حسب ترتيب طلب الراغبين (فصل ١٩).

ورغم أن النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد اسهب في نصوصه بهذا الشأن مقارنة بنصوص النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي . إلا أن نظام مجلس النواب قد خول لرئيس المجلس اتخاذ الجزاءات بحق العضو دون مشورة أو موافقة المجلس مثل توجيه التنبيه والإنذار وسحب كلمة النائب المخالف لنظام الجلسة. وكذلك مبارحة قاعة المجلس.

ومع ذلك فان أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد اختلفت عن لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري في انها قررت للمجلس بعد اجراء هذه الجزاءات وعند تجاوزها من قبل النائب المخالف حق اتخاذ القرار شريطة أن يكون مكتب المجلس مقدم الاقتراح بذلك (فصل ١٧) الذي نص على انه (اذا خل النائب بنظام الجلسات العامة فلرئيس الجلسة أن ينبهه وان ينذره وإذا استمر على ذلك وعند الإصرار أن يسحب منه الكلمة , وإذا لم يرتدع فللرئيس أن يدعوه إلى مبارحة القاعة طيلة الجلسة . وللمجلس أن يتخذ عند تجاوزه هذا الحد إلى غير ذلك من الإجراءات باقتراح من المكتب).

وبالمقابل قضى النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ بأنه على المتدخل أن لا يخرج عن الموضوع الذي تجرى حوله المناقشات، وإلا فللرئيس أن يذكره بذلك فإن لم يرجع للموضوع فللرئيس ان يمنعه من الاشتراك في الكلام، وكذلك الشأن إذا كان الأمر يتعلق بمتدخل لم يأذن له الرئيس بالكلام أو تعمد الاسترسال فيه بعد أن طلب منه الأخير الإنتهاء من تدخله(م١٢١) وللرئيس ان يأمر عند الاقتضاء بعدم تسجيل كلام النائب المخل بالنظام الداخلي في المحضر وفي سجل وقائع الجلسة وإقفال مكبر الصوت

والأمر عند الاقتضاء بعدم نقل هذا الكلام على أمواج الإذاعة وشاشة التلفزة (م١٢٢)..

وعلاوة على ذلك قرر هذا النظام أن التنبيهات التي يمكن توجيهها في مجلس النواب الى الاعضاء الذين يخالفون مقتضيات هذا النظام الداخلي هي: التذكير بالنظام- التذكير بالنظام مع التسجيل في المحضر- التنبيه الخاص المباشر- التنبيه أثناء الجلسة العمومية(م١٤٤) .

لم ينحصر الأمر في تباين الأحكام التشريعية السابقة بصدد الجزاءات التي توقع بعضو السلطة التشريعية المخالف لإحكامها فقط , بل وتعداه الأمر إلى تباين أحكام لوائح وأنظمة هذه السلطات المؤقتة والتشريعية في الدول العربية بشأن ايقاف بعض الجزاءات على العضو المخالف إذا قدم التماساً إلى المجلس يأسف فيه لعدم احترام النظام المعمول به في المجلس. حيث إذا كانت قد اتفقت أحكام اللوائح الداخلية لكل من مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ (م. ٥٥ و٥٦) ومجلس الشعب المصري (م.٢٩٣) والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ (م.٣٨) النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ١١) بأنه إذا قرر عضو المجلس كتابة انه يأسف لعدم احترام نظام المجلس ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة . فان أحكام لائحتي مجلسي الشورى (م.٦٩) والشعب التأسيسي (م.٧٠) قد قضت بان يقف قرار المجلس في هذه الجزاءات في الجلسة الثانية إذا تقدم العضو المخل بنظام جلسات المجلس في الجلسة الثانية. في حين صمتت عن النص على ذلك أحكام كل النظامين الداخليين لمجلسي القومي التأسيسي والنواب التونسي ولوائح مجلس الشعب السوداني والمجلس الشعبي الوطني الجزائري ومجلس النواب اليمني.

لم ينحصر الأمر على أحكام اللوائح الأنظمة الداخلية السابقة الذكر فقط ، بل وقضت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بأنه للمجلس أن يوقع على العضو الذي يخل بالنظام أو لا يمثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام احد الجزاءات الاتية:

أ- الانذار. ب- توجيه اللوم. جـ- منع العضو من الكلام بقية الجلسة.

د- الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية اعمال الجلسة.

هـ- الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد عن اسبوعين . ويصدر قرار المجلس في هذا الشأن في الجلسة ذاتها . ولمجلس أو يوقف القرار الصادر في حق العضو إذا تقدم في الجلسة التالية باعتذار كتابي (م. ٨٩) وتضايقت مع أحكام هذه المادة. أحكام المادة ٧٨ من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

وبالمقابل انحصرت أحكام المجلس الوطني الاستشاري الاردني بهذا الصدد على أن كل عضو ارتكب احد المخالفات المنصوص عليها في المادة (٥٠) يناديه الرئيس باسمه وينبهه على المحافظة على النظام وللرئيس إذا اقتضى الحال أن يمنعه من الكلام ويفصل المجلس بعد سماع اقوال العضو دون مناقشة في موضوع المخالفة بناء على طلب الرئيس واتخاذ ما يلي :

١- منعه من الكلام بقية الجلسة.

٢- عدم تسجيل اقواله

٣- توجيه اللوم (م. ٥٢) .

على أن يصدر المجلس قراره في الجلسة التي وقعت فيها المخالفة أو التي تليها (م.٥٣). وان كان هذا النظام قد اعطى للعضو الذي طبقت عليه أحكام

المادة (٥٢) أن يطلب وفق حكمها بعد أن يعلن في الجلسة اعتذاره للمجلس عما بدر منه (م. ٥٤). أما أحكام لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ فقد قررت في فقرات المادة ٣٢منه : أنه لايجوز لمن يؤذن له بالكلام الإستمرار فيه لاكثر من الزمن الذي يحدده أو يأذن به الرئيس (الرقم٥). ولا يجوز التلاوة بغير إذن الرئيس من الأوراق والمستندات والمذكرات إلا عند الخطابات أو تقديم البيانات أو التقارير أو النصوص أو الإقتراحات أو التعديلات أو الإستئناس بنص مكتوب(الرقم٦). ولا يجوز تكرار القول وترداد قول الغير أو الخروج من الموضوع المطروح أو الإسترسال المخل. ويجوز للرئيس توجيه المتكلم بأن وجهة حديثه قد وضحت وان يختصر ويختتم(الرقم٧) ومنع المتكلم من الإدلاء برأي أو يخوض في أمر مازال أمام القضاء..الخ(الرقم٩) ومنع العضو من مقاطعة عضو آخر أثناء كلامه(الرقم١٠) كما اجاز للرئيس ان ينبه أي عضو تكلم لمراعاة أي قيد زمني، "توجيه منهجي أو حكم لائحة" ويجوز له أن يأمر بأن يحذف مضابط الجلسة أي حديث يصدر من عضو مخالفاً لأحكام اللائحة(الرقم١٢).

إيقاف جلسات السلطة المؤقتة والتشريعية

من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن توقف جلسات السلطة المؤقتة والتشريعية في حالة عدم تمكين رئيس المجلس من إعادة النظام في جلسة هذه السلطة. وقد اتفقت أحكام عدد من اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية على أن يوقف رئيس هذه السلطة جلستها والمدة التي توقف فيها الجلسة وعقد الجلسة التالية لها. حيث وردت صيغة متشابهة في المضمون يكمن محتواها في انه إذا اختل النظام في المجلس ولم يتمكن الرئيس من إعادته يعلن عزمه على وقف الجلسة. فإذا لم يعد النظام أوقفها

لمدة لا تزيد عن نصف ساعة. فإذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة اجلها الرئيس وأعلن عن موعد الجلسة القادمة كما هي الحال في لوائح المجلس الوطني لعام ١٩٦٩ (م. ٣٩) ومجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١– م.٧٠) ومجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٧١) ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٧١) ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. لعام ١٩٧٨ (م. ٣٥) ومجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ (م. ١٥٥) والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ١١٢). ولائحة مجلس الأمة الكويتي (م. ٩٠) والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني (م. ٥٥).

وبالمقابل اخذ النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بالنظام المتبع في السلطة التشريعية الفرنسية , والذي يقضي بعدم السماح لرئيس هذه السلطة أن يؤجل الجلسة دون إرادة المجلس في الظروف العادية (وهي قاعدة تكاد تكون متبعة في الأغلبية الساحقة من أنظمة ولوائح السلطات التشريعية العالمية). أما في الظروف الاستثنائية التي تتعذر فيها المذاكرة في المجلس بسبب الضوضاء الجماعية فيه. وحين يتعذر على الرئيس تهدئتها , فللرئيس أن يتحصن بالحرس فإذا استمرت الضوضاء يعلن الرئيس انه سيعلق الجلسة , وإذا لم يفد هذا الإعلان , يعلن عندئذ تعليق الجلسة وينسحب الأعضاء إلى مكاتبهم . وبعد انقضاء الساعة تتابع الجلسة . فإذا استمرت الضوضاء رفع الرئيس الجلسة وأرجاها إلى اليوم التالي. وإذا حصلت الضوضاء أثناء عملية اقتراع بسبب إصرار احد الأعضاء على الكلام مثلاً , فعلى الرئيس أن يتجنب تعليق الجلسة لان هذا التعليق يؤدي إلى توقيف عملية الاقتراع .

لأنه لما أثيرت مسالة ما إذا كان رئيس البرلمان الفرنسي يحق له متابعة الجلسة قبل انقضاء الساعة قرر البرلمان الفرنسي الجواب الايجابي , على

اعتبار أن الساعة المعنية في القانون هي الحد الأعلى من الوقت الذي يمكن فيه تعليق الجلسة (انظر أنور الخطيب الأصول البرلمانية ص ٥٤٢- ٥٤٣). وعلى هذه الشاكلة تباينت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث في مده إيقاف جلسات هذه السلطة من مدة نصف ساعة في ٦ لوائح مذكورة أعلاه إلى ساعة في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وكذلك التباين في تحديد موعد الجلسة القادمة إذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة إلى عدم تحديد موعد في لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ع.م. ويوم آخر في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري : إلى انعقاد الجلسة في اليوم التالي في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، في حين قضى النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ بأنه عندما يعرقل أحد النواب حرية المناقشات والتصويت في المجلس بعد إعتدائه على أحد زملائه ويرفض الإمتثال للتذكير بالمحافظة على النظام، فللرئيس أن يرفع الجلسة، ويستدعي المكتب ليعرض عليه ما صدر من النائب المعني بالأمر من إخلال بالنظام. وفي هذه الحالة يمكن للمكتب أن يقترح على المجلس الإجراءات التي يرى ضرورة تطبيقها في حق العضو المخالف(م١٤٧). وفي حالة ما إذا إرتكب نائب جريمة داخل بناية المجلس وخلال جلسة عمومية تتوقف المناقشة وحينئذٍ يخبر الرئيس أعضاء المجلس بما إرتكبه زميلهم(م١٤٨).

أما أحكام النظامين الداخليين للسلطة المؤقتة والتشريعية التونسية وأحكام لائحة مجلس الشعب السوداني فقد صمتت عن النص على ذلك . والجدير بالإشارة إلى انه لا بد من أن تدون محاضر لجلسات هذه السلطة.

١٣ـ محاضر جلسات السلطة المؤقتة والتشريعية

من البديهي أن تسجيل أقوال أعضاء السلطة المؤقتة والتشريعية في محضر تدون فيه كل كلام المتحدثين من الأعضاء عدا التي تقضي أحكام لوائح هذه السلطة بحذفها من المحضر .

وقد انقسمت اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية إلى قسمين . أوجز قسم منها في موضوع محاضر جلسات هذه السلطة مثل أحكام النظامين الداخلين لمجلسي القومي التأسيسي والنواب التونسيين ولائحتي المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ ومجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤. في حين أسهبت أحكام القسم الثاني من لوائح السلطة التشريعية في بلدان البحث مثل لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧.

ورغم الإيجاز في عدد من أحكام هذه اللوائح والإسهاب في أحكام عدد أخر من لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث فانه قد وجد تباين في أحكام كل قسم منهما.

لقد كان التباين في أحكام هذه اللوائح هو القاسم المشترك بما في ذلك أحكام اللوائح التي أوجزت أحكامها في هذا الموضوع. وعليه فانه ينبغي مقارنة اللوائح التي أوجزت أولاً . ثم مقارنة التي أسهبت في أحكامها ثانياً.

انحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي بالنص على (تدوين محضر الجلسة بدفتر خاص) (فصل ٢٦ ف . د). ثم توسع النص على أن (يحرر مخلص يحتوي على تفصيل لما دار في كل جلسة علمة يمكن للنواب الاطلاع عليه ويحرر محضر كلما للجلسات وينشر بالرائد

الرسمي لمداولات المجلس. لكل نائب الحق في الاعتراض لدى رئيس المجلس مدة أسبوع على ما نشر له بالرائد الرسمي ويأذن الرئيس حينئذٍ بنشر الصيغة المطابقة للواقع)(فصل ٢٥).

وعلى هذا النحو حدد النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي محضر جلسات المجلس وحق النائب في الاعتراض على المحضر بخصوص ما نشر له خلال أسبوع بدلاً من الصيغة المبهمة القائلة بتدوين محضر الجلسة بدفتر خاص التي وردت في النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي.

ومع أن لائحة مجلس الشعب السوداني قد أوجزت في هذه الأحكام غير أنها قد تباينت في النصوص مع أحكام النظامين الداخلين للسلطتين المؤقتة والتشريعية التونسيتين وذلك بما نصت عليه المادة ١٢ من لائحة مجلس الشعب السوداني على أن :يحتفظ أمين عام المجلس بنوعين من المضابط لمداولات المجلس ولجانه احدهما سجل كامل بما دار في الجلسة كلمة بكلمة والأخر مخلص للمداولات. كما يحتفظ بسجل للقرارات التي يتخذها المجلس (ف. ١ من المادة). ولا تنشر ولا تذاع مضابط الجلسات السرية ويحفظها أمين عام المجلس بالعناية اللازمة (ف. ٢ من المادة). ويوزع أمين عام المجلس مضابط مداولات كل جلسة حالما تكون جاهزة للتوزيع (ف. ٣ من المادة). وتصدر مضابط الجلسات باللغة العربية على أن تعد ترجمة انجليزية لمن يحتاج إليها من الأعضاء (ف. ٤ من المادة). والواضح من فقرات هذه المادة تفاصيل مضابط الجلسات بأشكالها الثلاثة وقيام أمين عام المجلس بالاحتفاظ بها . غير أن أحكام هذه اللائحة بهذا الصدد قد أغفلت نص مهم ورد في نظام مجلس النواب التونسي وهو حق النائب في الاعتراض على ما سجل في المحضر باسمه. كما لم تشر لائحة مجلس الشعب السوداني إلى نشر محاضر هذه السلطة بالجريدة الرسمية نصاً. ومع ذلك فان لائحة مجلس

الشعب السوداني قد قررت عدم نشر مضابط الجلسات السرية للمجلس. وهو ما يعمل به في كثير من السلطات التشريعية العالمية . اما التأكيد على اعداد مضابط الجلسات باللغة العربية وترجمتها إلى اللغة الانجليزية فانه نظراً لأمر معروف هو وجود مجموعة من النواب في جنوب السودان الذين لا يجيدون اللغة العربية. وقد إقتربت من هذا النص احكام المادة ٣١ من لائحة تنظيم اعمال المحلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١.

وكانت أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. قد أوجزت هي الأخرى في هذا الصدد غير أنها قد تباينت مع أحكام السلطات السابقة في كل من عدد المواد (فقرة من نظام المجلس القومي التونسي ومادة في نظام مجلس النواب التونسي ومادة تتألف من ٤ فقرات في لائحة مجلس الشعب السوداني) بينما تألفت من مادتين في فصل خاص في لائحة المجلس الوطني من جهة . وفي صياغة هذه المواد من جهة أخرى. لقد نصت المادة ٢٠ من لائحة المجلس الوطني على أن (يحرر لكل جلسة محضر يدون فيه إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشة وما صدر من قرارات كما يثبت فيه أسماء الغائبين والمعتذرين وطالبي الإجازات). و(بعد الموافقة على المحضر يوقع عليه رئيس المجلس والأمين العام وتحفظ سجلات المجلس وتنشر بالجريدة الرسمية في ملحق خاص)(م.٢١).. وبذلك اتفقت أحكام هذه اللائحة مع أحكام نظام مجلس النواب التونسي بشان نشر محضر جلسات المجلس وتنشر بالجريدة الرسمية في ملحق خاص)(م. ٢١). وبذلك اتفقت أحكام هذه اللائحة مع أحكام نظام مجلس النواب التونسي بشان نشر محضر جلسات المجلس في الجريدة الرسمية غير أن أحكام هذه اللائحة لم تشر إلى حق عضو المجلس في الاعتراض على ما نشر باسمه في المحضر . زد على ذلك أن لائحة المجلس الوطني قررت فصلاً خاصاً (الفصل

الثالث) للجلسات السرية. قضت المادة ٢٦ منه بان (يحرر للجلسة السرية محضر يحفظ بالأمانة العامة ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن من رئيس المجلس). وبذلك اتفقت مع لائحة مجلس الشعب السوداني في النص على حفظ محضر الجلسة السرية. غير أنها قد أجازت الاطلاع عليه بإذن من رئيس المجلس وهو ما لم يرد في لائحة مجلس الشعب السوداني.

وبعكس أحكام اللوائح الداخلية المذكورة سابقاً . أسهبت أحكام النظامين الداخلين لمجلسي النواب اللبناني والسوري وأحكام لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس الشعب المصري.

ابتدأت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في هذا المضمار بالنص على أن (يعين الرئيس من موظفي الديوان , ثلاثة على الأقل لتدوين محاضر الجلسات , برئاسة احد كبار موظفي الديوان , ويكون مسؤولاً عن المحضر والخلاصات. أما المحاضر , فيجب أن يوقع عليها مع الموظف الذي يرأس دائرة المحاضر مجاز بالحقوق) و(يجب أن يتم تنظيم المحضر وتصديقه وتوقيعه في مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ الجلسة. وان موظفي المجلس المختصين مسؤولون عن وضع المحضر وتنظيمه في المهلة المذكورة تحت طائلة غرامة قدرها خمسون ليرة عن كل منهم , تضاعف عند التكرار وتفرض بقرار من رئيس المجلس) (م.١٤).

أولاً:ترسل مقررات المجلس إلى الحكومة ولا تذاع , إلا بعد تصديق محضر الجلسة التي اتخذت فيها المقررات , أو صدق فيها على المشاريع والاقتراحات. وإذا حل المجلس أو انتهت مدته فمحضر الجلسة الأخير يتلى ويصدق في ختام الجلسة , وكذلك في الجلسات التي يصدق فيها على مشروع قانون مستعجل مكرر (م. ٦٦).

ومع أن أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد اتفقت مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في أن يصدق رئيس المجلس على المحضر وحفظ سجلات المجلس والنشر في الجريدة الرسمية (راجع م. ٧٤ من لائحة مجلس الشورى). غير أن لائحة مجلس الشورى لم تشر إلى المدة التي فيها التصديق على المحضر (مدة خمسة عشر يوم في نظام المجلس اللبناني) , ولا إلى مسؤولية موظفي المجلس عن وضع المحضر والمدة التي يتم فيها إرسال المحضر إلى الحكومة في نظام المجلس اللبناني. إلا أن لائحة مجلس الشورى قد قررت أحكاماً مهمة بهذا الصدد مثل حق عضو المجلس في طلب تصحيح ما يراه ناقصاً عند التصديق على المحضر. وحق رئيس المجلس في حذف أي كلام من محضر الجلسة يكون خلافاً لحكم لائحة المجلس (راجع م. ٧٦ من اللائحة).

وعلاوة على ما تقدم قررت أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. أن يحرر لكل جلسة محضر يدون فيه تفصيلات جميع إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشات وما صدر من قرارات وإسماء الأعضاء في كل اقتراع بالنداء بالاسم مع بيان رأي كل منهم (م.٧٢ من لائحة مجلس الشورى و م.٨٦ من لائحة مجلس النواب).

وقررت أحكام لائحتي مجلسي الشورى والنواب (لكل عضو حضر الجلسة أن يطلب إجراء ما يراد من تصحيح عن التصديق على محضرها ومتى ما صدر قرار المجلس بقبول التصحيح يثبت في محضر الجلسة , التي صدر فيها ويصحح بمقتضاها المحضر السابق ولا يجوز طلب إجراء تصحيح في المحضر بعد التصديق عليه. ويكون التصديق على محضر الجلسة الأخيرة في دور الانعقاد أو الفصل التشريعي بواسطة مكتب المجلس) في لائحة

مجلس الشورى وهيئة رئاسة المجلس في لائحة مجلس النواب (راجع م.٧٣ من لائحة مجلس الشورى و م.٨٧ من لائحة مجلس النواب). وعليــه فــان أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد تباينت مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني . وتطابقت أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب اليمني في الأحكام السابقة الذكر مع تبــاين مــسميات هيئــة رئاسة مجلس النواب ومكتب مجلس الشورى . كما اتفقت أحكام المجلــسين اليمنيين في النص على أن (يعد بصفة عاجلة بعد كل جلسة موجز لمحضرها يبين فيه بصفة عامة للموضوعات التي عرضت على المجلس وما دار فيه من مناقشات وما اتخذ من قرارات ليكون في متناول أجهــزة النــشر المختلفــة) (م.٧٥ من لائحة مجلس الشورى و م.٨٩ من لائحة مجلس النواب).

وبناء على ما تقدم اتفقت أحكام اللــوائح الداخليــة للــسلطة المؤقتــة والتشريعية في ج.ع.ي. و.ي. في النص على تحرير محضر الجلسة وتدوين إجراءاتها , والمواضيع المعروضة فيها والمناقشات التــي دارت والقــرارات الصادرة فيها. على أن هذه اللوائح قد اختلفت في أحكامها في أن قررت لائحة المجلس الوطني أن يثبت أسماء الغائبين عــن الجلــسة والمعتــذرين مــن حضورها وطالبي الإجازات والمعتذرين من حضروها وطالبي الإجــازات فــي حين صمتت عن النص على ذلك أحكام لوائح مجلس الشورى ومجلس الشعب التأسيسي ومجلس النواب. على أن اللوائح الثلاث الأخيرة قــد نــصت علــى ضرورة بيان رأي الأعضاء والنداء بأسمائهم في محضر الجلسات وهــو مــا صمتت عنه لائحة المجلس الوطني.

واندراج التباين أيضا في أحكام أخرى لهذه اللوائح بهذا الشأن مثــل أن يوقع رئيس المجلس وأمين عام المجلس على محضر الجلسة بعد الموافقــة عليه من قبل المجلس في لائحة المجلس الوطني . فــي حــين عــدلت إلــى

التصديق على المحضر من قبل رئيس المجلس في لائحتي مجلسي الشورى والنواب. وإذا كانت لائحة مجلس الشعب التأسيسي قد صمتت عن النص على نشر المحضر في الجريدة الرسمية فان أحكام لوائح مجالس الوطني والشورى والنواب قد قررت ذلك نصاً.

ومع التباين في تسمية محضر في لوائح السلطة التشريعية اليمنية ومضبطة في لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ فإنها قد اتفقت في مضمون الإجراءات المتعلقة بإجراءات محاضر جلسات السلطة التشريعية من حيث المبدأ. كما اتفقت في النص على نشر محاضر ومصادق الجلسات في الجريدة الرسمية وهو ما أغفله النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

وإذا كانت أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد قررت توزيع مضبطة المجلس على الأعضاء بمجرد طبعها وتعرض على المجلس للتصديق عليها بعد أربع وعشرين ساعة على الأقل فان أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد جعل توزيع محاضر جلسات المجلس في مدة ١٥ يوماً. في حين صمتت عن النص على ذلك أحكام اللوائح الداخلية لكل من مجالس الشورى والشعب والتأسيسي في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي.

وتقاربت أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. بشان المحاضر الموجزة للمجلس بصفة عاجلة الخ... بينما صمتت عن ذلك أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وأحكام لائحتي المجلس الوطني ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي.

وتكاد تكون أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أكثر جميع هذه اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة تفصيلاً. حيث بدا الإسهاب في

أحكام هذه اللائحة من النص على أن تعد أمانة المجلس في نهاية كل جلسة وخلال ثمان وأربعين ساعة من انعقادها موجز لمظبتها تبين به بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس وموجز ما دار فيها من مناقشات وما اتخذ من قرارات (م. ٣١١).

والى جانب تحديد مدة اعداد المضبطة الموجزة خلال ثمان وأربعين ساعة. قررت هذه اللائحة تحرير مضبطة تفصيلية لكل جلسة تقوم بتحريرها الأمانة العامة أيضاً . لكل جلسة يدون بها تفصيلاً جميع إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار بها من مناقشات وما صدر من قرارات وأسماء الأعضاء الذين ابدوا الرأي في كل اقتراح بالنداء بالاسم ورأي كل منهم (راجع م.٣١٢). على أن هذه اللائحة قد جعلت مدة إعلان المضبطات التفصيلية خلال عشرة أيام من تاريخ انعقاد الجلسة. غير أن هذه اللائحة لم تشر إلى الغرامة المقررة على المتباطئين في أعدادها , والتي قررت ذلك أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وبعد مدة ١٠ أيام وهي مدة توزيع المضبطة على أعضاء المجلس في لائحة مجلس الشعب المصري. يعرضها رئيس المجلس بعد طبعها على المجلس للتصديق عليها في أول جلسة تالية (م.٣١٣). ومن هنا فان حق عرض المضبطة على المجلس من قبل رئيسه الذي يوقع عليها في لائحة مجلس الشعب المصري. في حين يوقع على محضر الجلسة في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني رئيس المجلس أو نائبه واحد أميني سر المجلس . كما لم تشر لائحة مجلس الشعب المصري إلى أن الذي يرأس دائرة المحاضر مجاز بالحقوق الذي ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني . وعلاوة على ما تقدم فإذا كانت لائحة مجلس الشعب المصري قد نصت على أن يكون التصديق على مضبطة

المجلس في الجلسة التالية. فان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد صمت عن النص على ذلك.

واتفقت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري مع أحكام لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. بشأن أن يطالب عضو المجلس بإجراء ما يراه من تصحيح في محضر المجلس أو مضبطة من رئيس المجلس الخ ... غير أن لائحة مجلس الشعب قد أكدت على أن يكون هذا الطلب كتابياً فقط (م.٣١٣) , التي نصت على انه (لكل عضو كان حاضراً الجلسة المعروض التصديق على مضبطتها أن يطلب كتابة إجراء ما يراه من تصحيح فيها من رئيس المجلس قبل موعد انعقاد الجلسة , ويعرض الرئيس التصحيح الذي يطلبه العضو على المجلس للموافقة عليه , ويجوز له أن يأذن للعضو بإبداء اقتراحه بالتصحيح , فإذا اقر المجلس التصحيح , يثبت في مضبطة الجلسة وتصحيح بمقتضاه المضبطة السابقة).

وانفردت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بتقرير حكم لم يرد في أحكام اللوائح الأخرى بشأن تقديم طلب لرئيس المجلس بتصحيح وقائع محددة تضمنها كلام احد الأعضاء , أو ممثلي الحكومة في إحدى جلسات المجلس , وذلك خلال أسبوعين من تاريخ الجلسة التي تم فيها الكلام , ويجب أن لا يتضمن هذا الطلب عبارات غير لائقة أو ماسة بالمجلس أو العضو أو ممثل الحكومة , وان يعرض بإيجاز الوقائع التي يراد تصحيحها والأسانيد التي يستند إليها مقدم الطلب وان يرفق به المستندات لذلك. ولرئيس المجلس أن يعرض هذا الطلب برسالة في أول جلسة تالية لتاريخ وروده للموافقة على مبدأ تلاوتها بالمجلس وتتلى هذه الرسالة في حالة موافقة المجلس على ذلك في ذات الجلسة أو في أول جلسة يعقدها (م.٣١٤).

ومع انه من البديهي عدم جواز طلب إجراء تصحيح محاضر و مضبطات السلطة التشريعية بعد إقرارها أو التصديق عليها في المجلس وهو الحكم الذي نصت عليه اغلب اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث. فإن لوائح مجلس الشعب المصري (م.٣١٥) ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م.٧٤) ومجلس النواب في ج.ي. (م.٨٧) قد قضت بان يصدق رئيس المجلس في (هيئة الرئاسة في لائحة مجلس النواب) على محاضر ومضبطات الجلسات الأخيرة لدورات انعقادها التي لم يتم تصديق المجلس عليها. على انه قد صمتت عن النص على ذلك أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني والنظامان الداخلية لمجلسي القومي التأسيسي والنواب التونسيين.

وبالمقابل انحصرت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ بشأن محاضر جلسات التشريعية على أن : يحرر ضبط لوقائع كل جلسة يحتوي على تفصيل ما تلي من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما دار من المناقشات والآراء الصادرة عن كل نائب وما صدر من القرارات وكذلك أسماء النواب في كل اقتراع تقرر أن يجري بالنداء بالاسم وينشر في ملحق للجريدة الرسمية (م. ١١٦). ويوزع الضبط على النواب فور طبعه على أن يتم ذلك خلال سبعة أيام (م. ١١٧) بدلاً من ١٥ يوماً في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وعشرة أيام في لائحة مجلس الشعب المصري.

ولم يشير النظام الداخلي لمجلس النواب السوري إلى أن يكون اعتراض النائب كتابياً إذ اكتفى بالنص على انه :كل نائب كان حاضراً الجلسة التي وزع الضبط بها الحق في الاعتراض على ما جاء في صيغة الضبط وفي هذه الحالة يتولى أمين السر إبداء الإيضاحات اللازمة وإذا استمر الاعتراض

بالرغم من تلك الإيضاحات عرض الأمر على المجلس (م. ١١٨). وإذا قـرر المجلس في جلسته التالية على الأكثر صيغة جديدة مطابقة لما قرره المجلس وإذا لم يعترض على هذه الصيغة الجديدة اعتبر الضبط مـصدقا (م. ١١٩). وإذا لم يقدم اعتراض على نص الضبط حتى ثلاث جلسات تعقد بعد توزيعـه على النواب يعتبر الضبط مصدقاً حكماً (م. ١٢٠). وتطرح خلاصة أخر جلسة من جلسات الدورة النيابية للتصديق عليها قبل انقـضاض الجلـسة ذاتهـا. (م.١٢١).

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل تغايرت أحكام اللوائح الداخليـة للسلطة التشريعية والمؤقتة في دول عربية أخرى . مثال ذلك أوجـز النظـام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني في هذا الشأن إذ قضى في المادة ٢٧ منـه بان ينظم لكل جلسة محضر يحتوي على وقائع الجلسة وكل ما يجـري فيهـا وتدون هذه المحاضر في دفتر خاص ويوقع على كل محضر رئيس المجلـس والسكرتير .. في حين أسهبت المادة ٦٣ من النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني في النص على أن : يحرر محضر الأعمـال كـل جلـسة يحتوي على تفصيل ما تلي من المذكرات والمشروعات والاقتراحات ومـا دار من المناقشات والآراء ومصادر من القرارات وكذلك أسماء الأعضاء في كـل اقتراح بالنداء بالاسم مع بيان رأي كل واحد منهم وموافقة المجلـس عليهـا وينشر محضر الجلسة في ملحق الجريدة الرسمية. زد على ذلك قـرر هـذا النظام أن : يقوم بتحرير وأعداد هذا الملحق أمين سر المجلس ويعـده وفقـاً لمتطلبات المجلس ويجوز أن يدون فيه بموافقة الرئيس كل ما يهم الأعـضاء الاطلاع عليه من مواضيع ومقررات واجتماعات اللجان وتوصيات المجلس.

وكانت لائحة مجلس الأمة الكويتي أكثر إسهاب حيـث شـمل مـضابط الجلسات الفصل الثالث من الباب الثاني المواد ٢٩-٩٦ من اللائحـة نـصت

المادة ٩٢ على أن يحرر لكل جلسة مضبطة يدون بها تفصيلاً جميع إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشات وما صدر من قرارات وأسماء الأعضاء في كل اقتراع النداء بالاسم مع بيان رأي كل منهم. وذلك مثل النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني.

وإضافة إلى ما تقدم قررت لائحة مجلس الأمة الكويتي لكل عضو حضر الجلسة أن يطلب إجراء ما يراه من تصحيح عند التصديق على مفصلتها قرار المجلس بقبول التصحيح يثبت في مضبطة الجلسة التي صدر فيها , وتصحيح مقتضاه المضبطة السابقة ولا يجوز طلب إجراء أي تصحيح في المضبطة بعد التصديق عليها. ويكون التصديق على مضبطة الجلسة الأخيرة في دور الانعقاد أو الفصل التشريعي بواسطة مكتب المجلس (م. ٩٢).

الى جانب المضبطة المفصلة بعد بصفة عاجلة بعد كل جلسة موجزاً لمضبطتها يبين به بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس وما دار فيه من مناقشات واتخذ من قرارات ليكون في متناول أجهزة النشر المختلفة (م. ٩٥).

وقررت هذه اللائحة أنه بعد التصديق على المضبطة , يوقع عليها من رئيس المجلس والأمين العام وتحفظ بسجلات المجلس وتنشر ملحقة بالجريدة الرسمية في خلال أسبوع من تاريخ إرسالها للحكومة (م. ٩٤).

وعلاوة على ما تقدم نصت هذه اللائحة على انه للرئيس أن يأمر بأن يحذف من مضبطة الجلسة أي كلام يصدر من احد الأعضاء خلاف لأحكام هذه اللائحة وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس ويصدر قراره في هذا النشاط دون مناقشة (م. ٩٦). وتكاد تكون اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة متشابهة مع لائحة مجلس الأمة الكويتي بهذا الشأن.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ فقد قررت يراقب الامناء تحرير المحاضر كما يراقبون عمليات التصويت المعبر عنهـا برفـع الايدي او الوقوف او النداء ..الخ مافي (مادة١٠٢) ويعـرض علـى مكتـب المجلس جميع ما يبديه النواب من ملاحظات او إعتراضات علـى المحـضر ليأمر بقبولها او رفضها وذلك بعد ان يتقدم صـاحبها بعـرض امـام مكتـب المجلس عند الاقتضاء.

وإذا ما أخذ المكتب تلك الملاحظات او الاعتراضات بعين الاعتبار يعرض الرئيس على المجلس تصحيح المحضر عند إفتتاح اول جلـسة تلـي قـرار المكتب في ذلك الشأن ويبت المجلس في الامر دون مناقشة(م١٢٥) وتنـشر محاضر الجلسات برمتها في الجريدة الرسمية...الخ (م١٢٦).

الباب الثاني

المبادرة البرلمانية لأعضاء السلطة التشريعية

تعني المبادرة البرلمانية لأعضاء السلطة التشريعية حقهم المطلق في اقتراح القوانين و في جميع الموضوعات وفي أي وقت كان . على أن هذه المبادرة البرلمانية ليست خالية من شروط معينة مقررة في الأحكام الدستورية أو أحكام اللوائح أو الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية.

لقد تفاوتت الأحكام الدستورية في بلدان البحث بشان تقرير حق المبادرة البرلمانية للنواب حيث قررت مجموعة من الدساتير حق مجموعة معينة من النواب المبادرة البرلمانية . بينما قررت مجموعة أخرى من الدساتير حق عضو التشريعية منفرداً بالمبادرة البرلمانية. وصمتت مجموعة ثالثة من الدساتير عن النص على المبادرة البرلمانية. واكتفت وثائق دستورية بإقرار القوانين فقط (بعضها بصورة مشروطة)[1].

لم يتمتع النائب بمفرده بحق اقتراح القوانين في السلطة التشريعية في أحكام طائفة من دساتير الدول العربية. إذ تمتع بهذا الحق عشرون نائباً في الدستور ين الجزائري لعامي ١٩٨٩ (م.١١٤) و١٩٩٦ (م.١١٩) وثلاثون عضواً وفي مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. (م. ١ من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٤/١٩ في ج.ع.ي.) . وربع عدد أعضاء المجلس الوطني العراقي (البالغ عددهم ٢٥٠ عضواً) بموجب دستور ١٩٧٠ (م.٥٣) والدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ (م.١٤٨) الذي يتزايد عدد أعضائه

---

[1] يدور الحديث هنا عن مبادرة النائب البرلمانية. طبعاً إلى جانب السلطة التنفيذية التي تتمتع بامتيازات أعضاء السلطة التشريعية في المبادرة البرلمانية مزيد من الاطلاع حول هذا الموضوع راجع الجزء التاسع من البحث صلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع , وكذلك صلاحيات الحكومة في الجزء العاشر في هذا البحث.

باطراد (راجع تحديد عدد أعضاء السلطة التشريعية في الجـزء الخـامس) وثلث أعضاء المجلس الوطني في ج.ع.ي. (البالغ عدده ٤٥ عضواً) بموجب القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ (م.٢٣) والنواب دون تحديد في دستور الجزائر لعام ١٩٦٣ (م. ٣٦). وسوريا لعام ١٩٢٠ (م.٦٠) والعـراق لعـام ١٩٢٥ (م. ٦٨ ف.٢) والمغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٥٥) و١٩٧٠ (ف.٥١) و١٩٧٢ (ف.٥١) و١٩٩٢ (ف. ٥١) و١٩٩٦ (ف.٥١) ومـصر لعـامي ١٩٢٣(م.٢٨) و١٩٣٠ (م.٢٨) وليبيا لعـامي ١٩٥١ (م. ١٣٨) و١٩٦٣ (م. ١٣٨).

واتفقت الطائفة الثانية من الأحكام الدستورية في بلدان البحث على حـق عضو هذه السلطة بمفرده في اقتراح القوانين من حيث المبدأ. كما هي الحال فـي دسـاتير سـوريا لأعـوام ١٩٣٠ (م.٥٩) و١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م.٥٨) و١٩٥٣ (ف. أ من م.٦٦) و١٩٧٣ (م.٧٠)والدسـتور اللبنـاني. و١٩٥٦ (م.٨٤) وج.ع.م. لعـام ١٩٨٥ (م. ٢٢) وج.ع.م. لعـام ١٩٦٤ (م.٦٤) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١١١). وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٦٣) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م.٦٨) والسودان لعام ١٩٧٣ (م. ١٥٦) وج.ي. لعـام ١٩٩٠ (م.٦٧). على أن دستور ج.ي. قبل التعديل عام ١٩٩٤ قد خول إلى جانـب عضو السلطة التشريعية بمفرده في اقتـراح القـوانين كـل مـن النقابـات والمؤسسات الجماهيرية وهو ما لم يرد في أي من الأحكام الدستورية في هذه البلدان، وتنتمي أحكام دستوري الكويت والبحرين إلى الأحكام الدستورية التي قررت لعضو السلطة التشريعية بمفرده حق اقتراح القـوانين (م.١٠٩ مـن دستور الكويت ودستوري البحرين) لعامي١٩٧٣(م٧١) و٢٠٠٢(م٩٢ ف أ) ودستور قطر لعام٢٠٠٣(م١٠٥ ف أ)، ودستور السودان لعـام١٩٩٨(م٨٧ ف١) والدستور الإنتقالي السوداني لعـام٢٠٠٥(م١٠٦ ف١). وكـذلك فـي

دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ إذ يجوز لأي عضو في مجلس الاتحاد أن يقدم للمناقشة في المجلس أية قضية متعلقة بسلطة حكومة الاتحاد ويجوز لمجلس الاتحاد إحالة مثل هذه القضية إلى المجلس الأعلى للنظر فيها وليتخذ بشأنها أية خطوة يعتبرها المجلس الأعلى مناسبة (الفصل ١٧) وهو ما يفهم من هذا النص حق اقتراح القوانين فقط دون حق البت الذي هو من حق المجلس الأعلى.

وقرر دستور مستعمرة عدن لعام ١٩٩٢ حق عضو المجلس التشريعي اقتراح القوانين ما عدا القضايا التي هي من اختصاص المندوب السامي أو تعديل الضرائب والمرتبات وشؤون الدفاع والخارجية والأمن الداخلي (راجع المادة ٥٢).

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة انحصرت أحكام دستوري دولة الإمارات العربية المتحدة لعام١٩٧١ وقطر لنفس العام على حق مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة إذ تعرض مشروعات القوانين الاتحادية بما في ذلك مشروعات القوانين المالية على المجلس الأعلى للتصديق عليها ويناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (م. ٨٩). ويناقش مجلس الشورى القطري مشروعات القوانين التي اقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها في دستور قطر (ف. ٣ م. ٥١).

وصمتت عن النص على حق عضوه السلطة اقتراح القوانين أحكام كل من عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ ولوائح مجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦ ونظامات جبل لبنان لعام ١٨٦١ ولائحة مجلس النواب المصري لعام ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ و١٩١٣ ودستور

فلسطين لعام ١٩٢٢ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ ودساتير الأردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ ودساتير سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ وولاية دثينة لعام ١٩٦٢. وسوريا لعام ١٩٣٠ وتونس لعام ١٩٥٩ والسودان لأعوام ١٩٥٣ و١٩٦٤ و١٩٨٥.

وهناك وثائق دستورية قد خولت للمجلس حق سن القوانين دون أن تشير إلى اقتراحات أعضائها بالقوانين مثلما ورد في الميثاق المقدس في اليمن عام ١٩٤٨ بأنه يحق لمجلس الشورى(القيام بوضع القوانين المؤقتة وضعاً لا يخالف النظم الشرعية . على أن يعمل بها متى يصدق على الدستور وحينئذٍ تقر أو تلغي)(ف.ب. من م.٩). وقضت وثيقة أمالنا وأمانينا ومجلس الشورى بـ(سن القوانين للدولة اليمنية فله اقتراحها ومناقشتها وتصويت عليها وقراراته بالأغلبية المطلقة)(رقم أ من البند ٨ من الباب الثالث) وإصدار القرارات والتشريعات والقوانين لتنظيم الدولة في دستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧.

في حين انحصر حق عضو مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. على إبداء الملاحظات على مشروعات القوانين في الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٨/٢/٦ (بند ١ من الفقرة من الإعلان).

وبما أن القاعدة الفقهية تقول بان من يملك الأكثر يملك الأقل فان أعضاء مجلس الشورى في الميثاق المقدس وأمالنا وأمانينا يملكون حق المبادرة باقتراح القوانين من حيث المبدأ وإذا كان حكم الإعلان الدستوري الصادر في ٦ /١٩٧٨/٢ بحق عضو المجلس تقتصر على الملاحظة فان الإعلان الدستوري الصادر في عام ١٩٧٩ قد خولت لـ ٣٠ عضو حق اقتراح القوانين.

وإذا كانت الاستشهادات التي أوردناها أعلاه قد اقتصرت على نص الأحكام الدستورية على تقرير حق المبادرة من عدمها. فان الأحكام الدستورية التي قررت المبادرة البرلمانية للنائب بمفردة أو مجموعة من الأعضاء قد تباينت في تفاصيل هذه الأحكام.

مثال ذلك قررت أحكام مجموعة من هذه الدساتير عدم جواز تقرير مشروع قانون إلا بعد اخذ الرأي فيه مادته وكذلك إحالة مشاريع القوانين المقدمة للمجلس إلى احد لجان السلطة التشريعية لفحصه وتقديم تقرير عنه للمجلس كما هي الحال في دساتير مصر لأعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و١٩٥٦ (م.٨٢) و١٩٥٨ (م.٢٢) و١٩٦٤ (م. ٦٦ , ٦٨) و١٩٧١ (م.١١١) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٦٣ , ٦٤) والسودان لعام ١٩٧٣(م.١٥٦).

بيد انه إذا كانت قد اتفقت أحكام هذه الدساتير في الصياغة العامة لأحكامها في إحالة كل مشروع قانون يقترحه عضو أو أكثر إلى لجنة الفحص وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه الخ. فان أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ لم تقرر أن يقترح أكثر من عضو من أعضاء السلطة التشريعية ذلك حيث اكتفت بالنص على أن كل مشروع قانون اقتراحه احد الأعضاء ورفضه ،المجلس) لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته . في حين دققت أحكام المادة ٦٨ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بالنص على ذلك كما يلي :

لعضو مجلس الشورى وللحكومة حق اقتراح مشروعات القوانين واقتراح تعديلها وكل مشروع قانون رفضه المجلس لايجوز تقديمه ثانية في دورة الانعقاد ذاتها وهو نفس الحكم الذي اخذ به دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٦٧). وحق عضو السلطة التشريعية في اقتراح القوانين يعطيه الحق في اقتراح تعديلها. وبالمقابل اشترطت أحكام الدستور المصري لعام ١٩٧١

شرطاً إضافياً وهو أم مقترحات القوانين التي يقدمها عضو المجلس تقديم إلى لجنة خاصة لفحصها أولاً ثم إلى احد لجان المجلس طبقاً للمــادة ١١٠ منــه التي نصت على أن : يحال كل مشروع قانون إلى احد لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، على انه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمــة مــن أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها وبعد أن يقرر المجلس ذلك . زد على ذلك اقر مجلس الشعب المـصري عــام ١٩٨٩- ٨٣ ,٦٧% فــي إجمالي عدد المشروعات المقدمة من الحكومة البالغ قــدرها ٣٤٥ مــشروعاً ونظر في أكثر من ٣٥٠ اتفاقية . وبالمقابل نظراً مجلــس الــشعب فــي ١٠ اقتراحات مقدمة من النواب مقابل ٤٥١ مشروعاً مقدما من الحكومــة فــي الدور الثاني للمجلس[1]..

واشترطت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ مدة معيّنة للنظر الأولى في مقترحات القوانين المقدمة من عضو المجلس وموافقتها للمصلحة العامة حيث (لا يعرض مشروع قانون للنظر أمام مجلس الشعب إلا بعد أن تنظــره لجنة متخصصة من لجانه وتقدمه للمجلس بتقرير يتضمن ملاحــضاتها فــي ظرف أسبوع من تقديمه لها إذا كان المشروع مقدما من احــد الأعــضاء ولا يجوز عرضه إلا إذا قررت اللجنة صلاحية وملائمة للمــصلحة العامــة) (م. ١٥٦).

وبالمقابل إكتفى دستور السودان لعام١٩٩٨ بالنص على انه:

[1] - انظر انتخابات مجلس الشعب ١٩٩٠ دراسة تحليل بإشراف علي الدين هلال . مرجع سابق ص٧.

١- لرئيس الجمهورية او لمجلس الوزراء او لاي وزير إتحادي، كما لأية لجنة للمجلس الوطني أو لأي عضو بمبادرة خاصة التقدم للمجلس بمشروع قانون(ف١).

٢- إذا كان مشروع القانون بمبادرة خاصة ، فلا يجوز عرضه على المجلس ، إلا بعد إحالته الى اللجنة المختصة، لتقرر ان ينطوي على مصلحة عامة هامة(م٧٨).

وبالمقابل أضاف الدستور الإنتقالي السوداني لعام٢٠٠٥ هذا الحق للنائب الأول لرئيس الجمهورية وغيره طبقاً للمادة ١٠١و١٠٢ . بأنه يجوز لرئيس الجمهورية ان يخاطب الهيئة التشريعية والقومية بشخصه أو عن طريق رسالة، وعلى الهيئة التشريعية القومية إيلاء الإستجابة لذلك، كطلب الاولوية على اعمالها لرئيس الجمهورية ان يطلب راي الهيئة التشريعية القومية في أي موضوع.

وخولت المادة ١٠٢:

١- هذا الحق للنائب الاول للرئيس ونائب الرئيس ورئيس حكومة جنوب السودان ان يطلب مخاطبة أي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية وعلى المجلس المعني أن يتيح الفرصة لذلك المخاطب(ف١).

٢- يجوز للوزير القومي المطالبة بالإدلاء ببيان أمام أي من المجلسين ويجوز للوالي أن يطلب الإدلاء ببيان أمام مجلس الولايات.

أما أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فقد منع النسبة المقررة من أعضاء المجلس الوطني من اقتراح القوانين في الأمور العسكرية والمالية وشؤون الأمن إذ نصت المادة ٥٣ منه على أن (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضائه وذلك في غير الأمور العسكرية والمالية وشؤون الأمن العام). وانحصر حق تقديم اقتراحات

القوانين المالية على ربع أعضاء مجلس النواب السوري في أحكام دستور ١٩٥٣. إذ أن ١-اقتراح القوانين حق لرئيس الجمهورية ولكل نائب على السواء – أما القوانين المالية التي تهدف إلى إلغاء ضريبة أو تخفيضها أو الإعفاء من بعضها أو التي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما أو الاقتراض أو كفالته أو صرفه فلا يجوز اقتراحها إلا من قبل رئيس الجمهورية أو ربع النواب على الأقل (ف.١- ٢ من م.٦٦).

وعلى العكس من الأحكام الدستورية المذكورة أعلاه اكتفت أحكام دستورية أخرى بحق النائب باقتراح القوانين دون الإشارة إلى الإجراءات المتبعة في الأحكام السابقة كما هي الحال في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ , ١٩٦٢ (م.٥٨) , ١٩٧٣ (م.٧٠) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وتونس (فصل ٢٨) والدستور اللبناني (م.٤٨). إذ تركت الإجراءات المتبعة إلى اللوائح الداخلية لهذه السلطة . أما أحكام الدستورين المؤقتين لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧ وقانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٦٤ (م.٣٠) فقد انحصرت على إصدار القوانين فقط.

ولما كانت الأحكام الدستورية في بلدان البحث من التباين بالشكل الموضح أعلاه بهذا الصدد فما هي أحكام لوائح وأنظمة هذه السلطات المؤقتة والتشريعية . لقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر عام ١٩٣٥ عدد النواب الذين يحق لهم تقديم اقتراحات القوانين بالشكل التالي : لا يحق أن يقدم اقتراحاً بقانون من أعضاء مجلس النواب إذا كان يزيد عدد النواب عن ستة أعضاء (راجع م. ٤١ من النظام الداخلي) في حين رفع هذا المنع إلى عشرة أعضاء في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م.٥٦) وللوائح الداخلية لمجلس الشعب المصري التي نصت على انه لا يجوز أن يقدم الاقتراح بمشروع قانون أكثر من عشرة أعضاء (م. ١٦١

من اللائحة). بينما انحصر المنع على أكثر من خمسة أعضاء في لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. : إذ لا يجوز أن يوقع على الاقتراح بمشروع قانون مقدم من أعضاء المجلس أكثر من خمسة أعضاء (م. ٧٧).

وكما سبق القول أن الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ قد قرر لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة اقتراح القوانين فان المادة ٩٧ من لائحة مجلس الأمة الكويتي قد نصت على انه لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين ويجب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحدداً قدر المستطاع وموفقاً ومصحوباً لبيان أسبابه ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء . وقد اتفقت مع أحكام لائحة مجلس الشورى بهذا الصدد . والى جانب ما تقدم قررت هذه المادة في لائحة مجلس الأمة الكويتي أن يحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لا بداء الرأي في فكرته ولوصفه في الصيغة القانونية في حالة الموافقة. وللجنة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه. وكل مشروع قانون اقترحه احد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة.لا يجوز لأحد من الأعضاء تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط . بل وقضى النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني يحق عشرة من أعضاء المجلس أو أكثر وضع قانون جديد أو تعديل احد القوانين المعمول بها أو إلغاءه عليهم أن يقدموا هذا الاقتراح بواسطة رئيس المجلس مبيناً فيه الأسباب الموجبة لذلك وبعد قراءة الاقتراح في المجلس بصفته الرئيس في الرأي فإذا تقرر قبول الاقتراح يحال إلى اللجنة المختصة لبحثه (م. ٢٩).

وقبل الدخول في تفاصيل أحكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في الدول العربية. فإنه لا بد من الإشارة إلى أن المبادئ العامة في

كثير من أحكام دساتير العالم قد قررت أن كل اقتراح من أعضاء السلطة التشريعية من شأنه أن يضع أعباء مالية على عاتق الخزينة لا تجوز مناقشته إلا إذا وافقت على ذلك الحكومة.

وإذا كنا قد تناولنا شروط تقديم اقتراحات النواب للقوانين بالشكلين الجماعي والفردي في الصفحات الماضية فما هي الإجراءات اللازمة لهذه الاقتراحات وكيف يتم إقرارها في السلطة التشريعية وما هي المدة المطلوبة لمناقشتها قبل هذا الإقرار.

هناك صيغة عامة ابتدأت بها أحكام لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ تمثلت بالنص على أن: كل اقتراح بقانون يتقدم به احد الأعضاء يجب أن يكون مصوغاً في مواد موقعاً منه ومصحوبا بمذكرة إيضاحيه ويقدم للرئيس لعرضه على المجلس في اقرب جلسة. وبالمقابل صمتت أحكام لائحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. عن النص على أن يكون الاقتراح بقانون المقدم من عضو المجلس مصوغاً في مواد ومصحوباً بمذكرة إيضاحية حيث اقتصرت أحكام المادة ٧٧ من لائحة مجلس الشورى على انه (لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين ويجب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحدداً قدر المستطاع وموقعاً ومصحوباً ببيان أسبابه الخ ... (ويحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإبداء الرأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقرير بشأنه. وكل مشروع قانون اقترحه احد الأعضاء ورفضه مجلس الشورى لا يجوز لأحد من الأعضاء تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته) واقتربت من هذا الحكم المادة ٩٧ من لائحة مجلس الأمة الكويتي . وان كانت تسمية هذه اللجنة لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في لائحة مجلس الأمة الكويتي (م.٩٧).

لقد اتفقت أحكام لائحة مجلس النواب اليمني بهذا الشأن مع أحكام لائحة مجلس الشورى في إرسال الاقتراح المقدم من احد أعضاء المجلس إلى اللجنة الدستورية والقانونية (كانت اسمها اللجنة الدستورية والتشريعية في لائحة مجلس الشورى) (انظر م.٩٣ من لائحة مجلس النواب). غير انه إذا كانت لائحة مجلس الشورى قد خولت لرئيس المجلس إحالة الاقتراح إلى اللجنة الدستورية الخ فان لائحة مجلس النواب قد جعلت هذا الحق من اختصاص هيئة رئاسة المجلس بصورة جماعية من جهة . كما أن إحالة الاقتراح إلى اللجنة الدستورية الخ.. كمقدمة لإرسال إلى اللجنة المختصة إذا وافقت عليه اللجنة الدستورية من جهة أخرى (راجع م.٩٣ من لائحة مجلس النواب). وفوق هذا وذاك لم تشر لائحة مجلس النواب إلى أن يكون الاقتراح المقدم من احد الأعضاء مصحوباً ببيان أسبابه التي وردت في لائحة مجلس الشورى.

وعلى العكس من أحكام لائحتي مجلسي الشورى والنواب قضت أحكام لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. والمجلس الوطني في ج.ع.ي. بإحالة الاقتراح المقدم من احد أعضاء المجلس إلى لجنة الاقتراحات والعرائض لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه أو رفضه أو أرجائه.

بيد أن لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. والمجلس الوطني في ج.ع.ي. قد تباينتا في أحكام نهاية هاتين المادتين حيث إذا كانت نهاية المادة ٨٥ من لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. قد قضت بأنه (إذا قرر المجلس نظر الاقتراح إحالة إلى اللجنة المختصة وعليها بعد بحثه إحالته. آلة المكتب القانوني لمراجعة وإفراغه في الصيغة القانونية وتنسيق مواد أحكامه) فان لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد قضت بحق لجنة الاقتراحات والعرائض أن تشير على المجلس برفض الاقتراح بصفة عامة لأسباب تتعلق بالموضوع . فإذا قرر المجلس نظر الاقتراح إحالة على اللجنة المختصة. ولهذه اللجنة قبل

رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله على لجنة الشؤون القانونية والعدل لتبدي رأيها في صياغة وتنسيق مواده وأحكامه وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي تلك اللجنة فيه). وهذا التباين في أحكام نهايتي المادتين في مجلس الأمة والوطني ينبع من تباين طبيعة المجلسين سلطة تشريعية (مجلس الأمة) وسلطة مؤقتة (المجلس الوطني).

ومع أن أحكام لائحتي مجلس الشورى والنواب قد اتفقتا على أن المشاريع المقدمة من الحكومة إلى المجلس تحال إلى اللجان المختصة مباشرة (م. ٧٨ من لائحة مجلس الشورى و م. ٩٢ من لائحة مجلس النواب) غير أن لائحة مجلس الشورى قد قررت هذه الحالة (ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو يرى رئيس اللجنة المذكورة أن للمشروع صفة الاستعجال مع بيان أسبابه). في حين لم تشر لائحة مجلس النواب إلى وجه الاستعجال للنظر في المشروع في هذه المادة من جهة. ونصت على أن (يحال مشروع الحكومة مع مذكرته الإيضاحية)(نفس المادة من جهة أخرى.

وانحصرت أحكام لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. على حق أعضاء المجلس (٣٠ عضواً) في اقتراح القوانين غير أنها لم تقدم شروط كالتي وردت في اللوائح السابقة الذكر (راجع المادتين ٤٣-٤٤) حيث نصت فقرة ب من المادة ٤٣ على أن يعرض رئيس المجلس (ما تقدمه الحكومة من مشروعات قوانين) الخ ... وخولت رئيس المجلس أن يبدي فيها الملاحظات قبل عرضها على المجلس , أو يحيلها إلى اللجنة المختصة أو لجنة خاصة لتقديم تقرير عنها ويكون المهم منها صفة الاستعجال. على أن صفة الاستعجال قد أتت هنا بشكل غامض (سنتناول صفة الاستعجال فيما بعد في الباب ٥ من هذا الجزء).

وبالمقابل أوجز النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ في موضوع اقتراح النواب للقوانين. غير انه قد قسمها إلى اقتراحات بالقوانين المالية وأخرى متعلقة بحصانة القضاء. حيث اشترط أن يكون القانون المالي مقدم من عشرين نائباً. وان يكون اقتراح القوانين المتعلقة بحصانة القضاء مقدم من رئيس مجلس القضاء الأعلى أو مقدم من نائب أو أكثر. وساوى بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وأعضاء السلطة التشريعية في توزيعها على الأخيرة إذ توزع مشروعات القوانين التي ترد من الحكومة واقتراحات القوانين التي ترد من النواب من لائحة أسبابها الموجبة على النواب وتتلى خلاصتها في أول جلسة ثم تحال على اللجنة أو اللجان صاحبة الاختصاص (ف. أ من م.٥٧). ويجب أن تكون الاقتراحات بقوانين موضوعة في مواد قانونية وترسل نسخة منها إلى الحكومة وعلى الحكومة أن تبدي رأيها اقتراحات خطية خلال مدة شهر وبانتهائها يكون للجنة حق البت في الاقتراحات وان لم يرد جواب الحكومة (ف.ي.م. م٥٧). وبذلك حددت المدة التي تبدي الحكومة رأيها في مقترحات أعضاء السلطة التشريعية أو أن تقوم اللجنة بعد انقضاء تلك الفترة دون التسلسل الذي ورد في اللوائح المذكورة أعلاه بشأن اقتراحات النواب بالقوانين في السلطة التشريعية.

أما أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بهذا الصدد فإنها قد نصت على أن مشاريع القوانين التي يقدمها أعضاء مجلس الشعب فإنها تقدم لرئيس المجلس الذي يقوم بإحالتها للجنة المختصة لدراستها. ولا يعرض المشروع على المجلس للقراءة الأولى إلا إذا قررت اللجنة صلاحيته وملائمته للمصلحة العامة (م.٥٢). وبذلك تفوت المبادرة البرلمانية من قبل السلطة التنفيذية عن مبادرة النائب في اقتراحات مشروعات القوانين باعتبار المشروع المقدم من السلطة التنفيذية كما لو انه قرئ للمرة الأولى في حين لا يعرض الاقتراح

المقدم من عضو المجلس على القراءة الأولى إلا إذا قررت اللجنة الخاصة صلاحيته وملائمته للمصلحة العامة. زد على ذلك أن لائحة مجلس الشعب السوداني لم تقرر نصاً الكيفية التي تتم فيها من حيث صياغة المشروع المقدم وترتيبه والمذكرات الإيضاحية بشأن المشروع المقترح.وأقترب من هذا النص لائحة تنظيم أعمال المجلس المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ بهذا الشان (راجع فقرات م٥١ منه).

لقد تشابهت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي مع أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني في عدم تقديم المشروع المقدم من رئاسة الدولة أو من عضو السلطة التشريعية في كل من عدم صياغته وكذلك عدم الإشارة إلى تباين مسبباته ومذكراته التوضيحية غير أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لم تفرق بين المشاريع المقدمة من رئاسة الدولة أو من عضو السلطة التشريعية , كما لم يشر هذا النظام الداخلي إلى أن يعرض المشروع المقدم على اللجان أولا لتقرير صلاحيته وملائمته للمصلحة العامة إذا كان ذلك المشروع مقدماً من النائب. وإنما اكتفى بالنص على صيغة موجزة تمكن في أن : يتلقى رئيس المجلس مشاريع القوانين والمراسيم الواردة من رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين المقترحة من النواب , ويسهر على تسجيلها بدفتر الضبط ويحيلها على اللجان ذات النظر (فصل ٢٧ وفصل ٩). ورئيس المجلس هو الذي : يوجه إلى كافة النواب نصوص المشاريع مع الوثائق الملحقة بها (فصل ١٠) وقرر في نفس الوقت أن يوجه النواب كتابة تعديلاتهم على المشاريع إلى رئيس المجلس الذي يحيلها على اللجان ذات النظر لدراستها (فصل ١١). في حين صمتت لائحة مجلس الشعب السوداني عن النص على ذلك.

وتكاد تكون أحكام لائحة مجلس الشعب المصري أكثر اللــوائح تفــصيلاً لهذا الموضوع. لأنها أفردت الفرع الأول مـــن الفــصل الثالــث الاقتراحــات بمشروعات القوانين لهذه المسألة. ومع أن صياغة هذه الأحكام قد اتفقت من حيث المبدأ مع أحكام لوائح المجلس الوطني ومجلس الشورى فـــي ج.ع.ي. ولائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. بيد أن هذه اللائحة قد أتـــت بأحكـــام أكثـــر تفصيل ودقة من تلك اللوائح مثل أن : تقدم الاقتراحات بمشروعات قوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصوغة في مواد ومرفقة بها مـــذكرة إيـــضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التـــي يقوم عليها والأهداف التي يحققها (الجزء الأول من م. ١٦١).

والى جانب ما تقدم انفردت هذه اللائحة بالنص على حق رئيس المجلس في أخطار النائب مقدم الاقتراح كتابة بمخالفته للدستور , أو عـــدم اســـتيفائه الشكل المطلوب , أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين النافـــذة. وان يطلب منه تصحيحه أو سحبه , فإذا أصر النائب على رأيه وجب عليـــه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس الأمر على مكتب المجلس ويخطر الرئيس العضو كتابة بما يقرره المكتب في هذا الشأن . فإذا أصر العضو خلال أسبوع علـــى وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على المجلس (م.١٦٢). وبناء على ما تقدم فإذا كان الاقتراح المقدم من أعضاء المجلس مستوفياً الـــشروط المنـــصوص عليها في المادة السابقة . فان لرئيس المجلس بعد ذلك أن يحيل : الاقتراحات بمشروعات قوانين إلى لجنة الاقتراحات والشكاوي لفحصها وأعـــداد تقريـــر عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفـــضه أو إرجائـــه , ولها أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة , فإذا وافق المجلس على نظر الاقتراح إحالة إلى اللجنـــة المختـــصة. ويجب على اللجنة المختصة عرض الاقتراح علـــى مكتـــب لجنـــة الـــشؤون

الدستورية والتشريعية لإبداء رأيها في صياغة وتنسيق مواده , وذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية للمجلس (م.١٦٣) في حين كانت أحكام لائحة مجلس الأمة بهذا الشأن قد قضت بأن يكون تقرير اللجنة المختصة بعد إحالته من لجنة الاقتراحات والعرائض وحق إحالة المشروع المقدم إلى المجلس على لجنة الشؤون القانونية والعدل لتبدي رائيها في صياغة وتنسيق موادها الخ... فقط دون أن تنص على أن يكون ذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية التي نصت عليها المادة ١٦٣ من لائحة مجلس الشعب المصري.

وعلى عكس اللوائح الداخلية المذكورة أعلاه لم ينص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على الأصول الواجب إتباعها في وضع هذه الاقتراحات وفي تقديمها واستردادها مكتفياً بالنص الذي ورد في الدستور اللبناني القاضي بحق الحكومة والنواب باقتراح القوانين. وعليه فإن ما يتم في ممارسة مجلس النواب اللبناني بهذا الصدد قد أكمل الاجتهاد المستوحى من ((النصوص الفرنسية)) والنظام الداخلي لهذا المجلس.

وبالمقابل قرر النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨- ان تودع لدى مجلس النواب مشاريع القوانين المحالة من مجلس المستشارين ومقترحات القوانين المقدمة من طرف النواب. ويعلن دائماً في اول جلسة عمومية عن إستلام مشاريع القوانين ومقترحات القوانين(م١٧٨) ثم يعرض مكتب المجلس كل نص مقدم إليه ويوزع ثم يقدم للجنة المختصة لدراسته وفي حالة عدم وجود لجنة مختصة. يعهد بدراسته الى لجنة تشكل خصيصاً لهذا الغرض وتطبق نفس المقتضيات خلال الفترة الفاصلة بين الدورات(م١٧٩).

على انه لم ينحصر الأمر في تباين أحكام السلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث على تقديم اقتراحات القوانين فقط , بل وتعداه إلى موضوع تعدد مشروعات ومقترحات القوانين.

تعدد مقترحات القوانين

يقتصر تعدد مقترحات القوانين على أعضاء السلطة التشريعية فقط . أما مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية فإنها لا تقدم على أساس التعدد. ويفترض في تعدد مشروعات واقتراحات القوانين أن تكون في موضوع واحد يصبح احد هذه المشاريع أو الاقتراحات أساساً في حين تعتبر الاقتراحات الأخرى كاقتراحات بالتعديل.

وتكاد تكون أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب في ج.م.ع. قد انفردتا بالنص على تعدد مشروعات ومقترحات القوانين. مثال ذلك نصت لائحة مجلس الأمة الكويتي على انه إذا تعددت مشروعات القوانين في الموضوع الواحد اعتبر اسبقها هو الأصل واعتبر ما عداه تعديلا له (م.١٠٠) , و نصت المادة ٨٠ من لائحة مجلس الشورى على انه ((إذا تعددت مشروعات أو اقتراحات القوانين في الموضوع الواحد اعتبر مشروع القانون أساساً , أو الاقتراح المقدم أولاً , واعتبرت الاقتراحات الأخرى كاقتراحات بالتعديل وتقديم اللجنة المحال إليها تقريراً واحداً عنها)): ومن هذا النص يتضح أن هذا الحكم قد قدم مشروع القانون الذي تتقدم به الحكومة على الاقتراحات المقدمة من قبل النواب. كما قررت هذه المادة أن تكون الاقتراحات فقط (وليس المشاريع) اقتراحات بالتعديل. وعلاوة على هذا أو ذاك قضت هذه المادة بان تقدم هذه المشاريع والاقتراحات إلى اللجنة المحال إليها والتي تقدم بدورها . تقريراً واحداً عن المشاريع والاقتراحات المقدمة إليها.

وفي حالة ما إذا قدم اقتراح أو مشروع بقانون مرتبط باقتراح مشروع أخر معروض على احد اللجان إحالة الرئيس إلى هذه اللجنة واخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية (م.٧٠). وعلى هذا النحو فرقت هذه المادة

من اللائحة بين التعدد في مشروعات واقتراحات القوانين وبين الاقتـراح أو المشروع المرتبط باقتراح مشروع أخر. بيد أن هذه اللائحة خولت للجـان أن تبحث مشروعات واقتراحات القوانين المتعلقة بموضوع واحد معاً فإذا وجدت في المبادئ الأساسية عرضت رأيها على المجلس فإذا وافق على احدها مـن حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروعات الأخرى المتعارضة معـه واسـتأنفت اللجنة في بحث مواد المشروع (م.٨١). أن هذا النص يقضي بعدم تعـارض مشروعات واقتراحات القوانين المقدمة في الموضـوع الواحـد وان يكـون مشروع اقتراح القانون المقدم أولاً أساسيا وما عدا ذلك فان المجلس إذا وافق على احد هذه المشاريع أو الاقتراحـات فـان هـذه الموافقـة تعـد رفـضاً للمشروعات والاقتراحات الأخرى المتعارضة. أن هذا النص يكاد يكون واحـد في جوهره في كل أحكام اللوائح الداخلية لهذه السلطات التـشريعية – التـي نصت على تعدد مشروعات ومقترحات القوانين أو التي لم تنص .

ولم تختلف أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الشعب المصري عن أحكـام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. في هذا المضمار . وذلك لان لائحة مجلس الشعب قد قضت بأن : يعتبر مشروع القانون أساساً لدراسة اللجنة إذا تعددت المشروعات بقوانين والاقتراحات بمشروعات قوانين المحالة إليها إذا كانـت متفقة من حيث المبـدأ , وإلا اعتبـر أساسـاً لدراسـة اللجنـة إذا تعـددت المشروعات بقوانين والاقتراحات بمشروعات قوانين المحالة إليها إذا كانـت متفقة من حيث المبدأ , وإلا اعتبر أساساً لدراسة اللجنة الاقتراح بمـشروع قانون المقدم أولاً . وتعتبر الاقتراحات الأخرى كاقتراحات بالتعـديل وتقـديم اللجنة تقريراً واحداً عنها , وتبحث اللجان مشروعات القوانين والاقتراحـات بمشروعات القوانين المتعلقة بموضوع واحداً معاً , وتعد تقريراً واحداً عنها , فإذا وجدت بينها تعارضاً في المبادئ الأساسية عرضت اللجنة رأيها في هـذا

الشأن بتقرير خاص على المجلس , فإذا وافق على احد هذه المشروعات أو الاقتراحات من حيث المبدأ عد ذلك رفضا للمشروعات والاقتراحات الأخرى المتعارضة معه , واستأنفت اللجنة بحيث مواد المشروع أو الاقتراح الذي وافق عليه المجلس من حيث المبدأ (م. ١٦٥ و م. ١٦٦).

وبالمقابل اختلفت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ عن أحكام اللائحتين السابقتين في تفاصيل هذه الأحكام حيث قرر النظام الداخلي أن : توزع مشروعات القوانين الواردة من الحكومة واقتراحات القوانين التي ترد من النواب مع لائحة أسبابها الموجبة على النواب وتتلى خلاصتها في أول جلسة ثم تحال على اللجنة أو اللجان صاحبة الاختصاص (ف. أ من م. ٥٧).

على أن أحكام هذا النظام الداخلي قد اشترطت أن تكون الاقتراحات بقوانين المقدمة من النواب مصاغة في مواد قانونية وترسل نسخة منها إلى الحكومة . وعلى الحكومة أن تبدي رأيها في الاقتراحات خطياً خلال مدة شهر وبانتهائها يكون للجنة حق البت في الاقتراحات وان لم يرد جواب الحكومة (ف.ب. من المادة). وعلى أساس ما تقدم انفرد النظام الداخلي لمجلس النواب السوري بتحديد المدة التي تقدم فيها الحكومة وجهة نظرها في اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء السلطة التشريعية . ثم حق إبداء اللجنة رأيها إذ لم تقوم الحكومة بذلك الخ ... وتقديم تقرير للمجلس من قبل هذه اللجنة.

الباب الثالث

الإقتراحات المقدمة من النواب في القضايا المالية

تعتبر المبادرة البرلمانية في القضايا المالية (والقروض على وجه الخصوص) من اخطر القضايا ومنها التي تتعلق بإحداث نفقات وطلب اعتمادات مالية. لقد كان الدستور الفرنسي السابق لدستور عام ١٨٧٥ يمنع على النواب حق اقتراح القوانين المالية. على أن السلطة التشريعية الفرنسية قد صوتت على اقتراحات عديدة من أعضاء البرلمان التي ترمي إلى أحداث نفقات مالية ابتداء من عام ١٨٧٧ حين تقدم احد النواب باقتراح قانون معجل يرمي إلى أحداث نفقة. وعندما اعتبر وزير المالية الفرنسي أن طلب النفقات يجب أن يحفظ بقدر الإمكان لمبادرة الحكومة رد عليه رئيس المجلس بأنه لم يعد ممنوعاً على النواب حق اقتراح القوانين المالية وأحداث نفقات.

وإذا كان تاريخ حق اقتراح النواب في القضايا المالية يعود إلى عام ١٨٧٧ في التشريع الفرنسي فان التقاليد الدستورية في انجلترا لا تعطي عضو السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين لفتح الاعتمادات المالية. وتعليل ذلك أن النواب سيجدون أنفسهم تحت ضغط ناخبيهم , مضطرين أن يطالبوا في كل حين , بمساهمة الدولة في نفقات لا صلة لها بالمصلحة العامة. ولذلك فكل اقتراح في مجلس العموم البريطاني مباح للنواب ما عدا اقتراح القوانين المالية. إذ انه للوزراء وحدهم حق طلب المال للبلاد باسم التاج فقط. فالتاج يطلب المال : ومجلس العموم يعطيه. ومجلس اللوردات يوافق على العطاء . ولا يجوز لمجلس العموم أن يقرر اعتماداً لم يطلبه التاج. وليس له أن يفرض أو يزيد ضريبة فيما خلا الضرائب التي لا غنى عنها , لسد النفقات المقررة أو المطلوب تقريرها لسد العجز في الواردات .

أن هذا المبدأ الذي يخص بالحكومة حق طلب المال , وحق اعتماده هو مبدأ صحيح ينطبق على الواقع . لأنه لا يوجد شك بان يتأثر النواب بناخبيهم , وبمصالحهم الانتخابية , ويمكنهم تحت هذا التأثير أن يهدموا التوازن في مالية الدولة وان يقضوا على المال الاحتياطي الذي تختزنه الدولة عادة للملمات[1].

وبالعودة إلى الأحكام الدستورية في الدول العربية نجد أن الدستور اللبناني قبل تعديله لم يمنع النواب من حق اقتراح القوانين المالية (م. ٨٤ قبل تعديلها). غير انه وضع قيدين شديدين على ذلك:

١- فرض الأغلبية المطلقة من مجموع أصوات أعضاء المجلس وليس النواب الحاضرين.

٢- أن تكون هذه الأغلبية في كل من مجلسي النواب والشيوخ . كما لم يمنع النواب اللبنانيون من حق اقتراح القوانين المالية بعد العمل بالمجلس الواحد. حيث لا يزال هذا التشدد قائم في هذا الموضوع.

وأعطت أحكام دستورية أخرى في بلدان البحث أعضاء هذه السلطة حق رفض الاعتماد المالي التي تقدم به الحكومة في بحر سنة في الإعتمادات الإضافية والاستثنائية أو تخفيضها . وموافقة الحكومة على الاقتراح الذي يتقدم به النائب في تعديل أو زيادة الاعتماد. غير انه لا يحق لرئيس المجلس أن يطرح ذلك للمجلس للتصويت عليه بعد المناقشة كما هي الحال في أحكام دستوري سوريا لعام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ١٣٦– ١٤٠) والدستور المصري لعام ١٩٥٦ (م. ١٠١ -١٠٤). على أن الصفة العامة لكثير من دساتير بلدان البحث هي أن تعقد السلطة التشريعية المشاريع المقدمة من الحكومة كلياً أو ترفضها كلياً . مع تباين أحكام هذه الدساتير في المدة التي يتم فيها عرض مشروع الميزانية على المجلس , قبل انتهاء السنة المالية. حيث اشترطت مجموعة منها

---

[1] مزيداً من الاطلاع راجع أنور الخطيب. الأصول البرلمانية صفحات ٢٧٨-٢٨٠.

أن تكون قبل مدة ثلاثة أشهر في الدساتير السورية ولأعوام ١٩٥٠ , ١٩٥٣ و ١٩٦٢ والدستور المصري لعام ١٩٥٦ (انظر المواد المذكورة سابقاً). في حين قررت دساتير أخرى أن يكون تقديم مشروع الميزانية قبل شهرين من انتهاء السنة المالية. مثل دساتير ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٦٧ و م. ١٧) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (مواد ٧٧ ـ ٨١) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (مواد ١٢٠ـ ١٢٢) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١١٥ـ ١١٦) وسوريا لعام ١٩٧٣ (مواد ٧٤ ـ٧٧) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٥٠). وانخفضت هذه المدة إلى شهر في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م.١٦).

وإذا كانت الدساتير السورية (عدا دستور ١٩٧٣) ودستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد اشترطت موافقة السلطة التشريعية على مشروع الميزانية باباً فان دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ قد أضافا إلى ما تقدم حق النواب في اقتراح القوانين المالية الهادفة إلى إلغاء ضريبة أو تخفيضها أو إعفاء بعضها إذا تقدم بالاقتراح عشرون نائباً , أو إذا تقدم بالاقتراح بهذا الصدد ربع النواب في دستور سوريا لعام ١٩٥٣. وان كانت هذه الدساتير وكذلك الدستور اللبناني قد منعت النائب من أن يتقدم باقتراح من شأنه أن يضع أعباء مالية على الخزينة , وكذلك جواز مناقشة هذه الاقتراحات بموافقة الحكومة . لقد حدث أن تقدم احد أعضاء مجلس النواب اللبناني عام ١٩٥٩ باقتراح يطلب فيه إعطاء الموظفين منحة المكرر , إلا أن الحكومة قد طلبت إحالة الاقتراح إلى اللجنة . وبعد مناقشات عديدة بشان هذا الطلب رفض المجلس هذا الاقتراح.

وبالمقابل اشترطت أحكام الدساتير السودانية (عدا دستور ١٩٧٣) في شأن تقديم النائب الاقتراحات في المسائل المالية موافقة وزير المالية على الاقتراحات التي يقدمها النواب وكذلك الاقتراحات بتعديل مشروعات القوانين

التي من شأنها إنشاء ضريبة أو زيادة أو فرض التزامات على الإيرادات (انظر م.٨٠ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ و م. ٧٧ من دستور ١٩٦٤ و م. من دستور ١٩٨٥). في حين نص الدستور السوداني لعام١٩٩٨ بأنه لا يجوز للعضو في المجلس الوطني بمبادرة خاصة خارج سياق مداولات مشروع الموازنة العامة، أن يتقدم بأي مشروع قانون يقتضي قرضاً أو إبقاء لأية ضريبة أو رسم أو إيراد عام أو تخصصاً أو إلتزاماً على المال العام إلا إذا كان المشروع لا يقتضي إلا رسوم خدمات أو جزاءات مالية(م٩٢) وهو الحكم الذي أكده الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ في المادة١١٢ منه. علماً بأنه قضى بأن يجيز المجلس الوطني الموازنة العامة للدولة فصلاً فصلا ثم يجيز مشروع قانون الإعتماد الإجمالي..الخ(م١١١ف٣).

أما أحكام دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م.١٤٩) و ١٩٨٩ (م.١١٤) و١٩٩٦ (م. ١٢١) فقد نصت على أن : لا يقبل أي اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوعاً بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية , تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها. واتفق الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ مع أحكام الدستورين الجزائريين المذكورين أعلاه في تحديد المدة التي يتم فيها تقديم مشروعات القوانين المالية. غير أن هذا الدستور التونسي قد اقتصرت أحكامه بهذا الخصوص على صيغة عامة تكمن في أن ((يعرض مشروع ميزانية الدولة على مصادقة مجلس الأمة)) (فصل ٣٣). وان يقر مجلس الأمة الحساب الختامي لميزانية الدولة (فصل ٣٥). في حين صمت الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ عن النص على أن يعرض مشروع ميزانية الدولة على المجلس الوطني.

وكـان الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ الدستور الوحيد في بلدان البحث الذي لم يعطي للسلطة التشريعية حق الموافقة على قـانون اعتمـاد مخصصات رئيس الجمهورية ومخصصات قصر الشعب (مقر رئيس الدولة المؤلف) وسداد ديوان الحكومة المتعاقدة عليها وسداد المبالغ المستحقة على الحكومة بمقتضى حكم قضائي , أو حكم من هيئـة التحكيم أو تسوية لهـا نفس الشعب الأثـر في القانون , ومخصصات الهيئة القضائية ومخصصات مجالس الشعب (م. ١٦٥). لقد ألقت أحكام هذا الدستور بهذا الصدد وظيفـة السلطة التشريعية في إقرار الميزانية حين أعطى رئيس الجمهوريـة حق إصدار ميزانيـة السنة المعينـة في حالة عجز مجلس الشعب عن اتخاذ قرار حول مشروع الميزانيـة في فتـرة ٤٥ يومـاً. حيث يعتبر قـرار رئيس الجمهوريـة بهذا الشأن كما لـو أن الميزانيـة قد أجيزت بواسطة المجلس (م.١٧٩).

وقبل الدخول في مقارنـة اللوائح والأنظمـة الداخليـة للسلطة التشريعية في بلدان البحث والمتوفرة لدينا أثناء كتابـة هذه الدراسـة لا بد من الإشـارة إلـى أن ميزانية الدولة توضع لمدة محددة قدرت بمدة سـنـة ماليـة تتـألف من اثنـي عشر شهراً كأمد لها . وذلك على اعتبار أن السنة هي وحدة زمنية طبيعية تشمل على جميـع الفـصول والمواسـم وان العناصـر المولـدة لـواردات الدولـة العاديـة ــ وبالذات الضرائب المباشرة منها تتجدد عادة في كل سنة. وعلـى هذا الأسـاس فـان ميزانيـة الدولـة توضع لمـدة سـنـة ماليـة تبـدأ وتنتهـي بتـاريخين محـددين وتـشمل على الإذن بالجبايـة والاتفـاق المعطى بموجب الميزانيـة للسنة الماليـة بكاملها ويكون هذا الإعطاء مرة واحدة وبدون تجزئـة. ولا يتعدى ذلك هذه المـدة إلا في الحالات الاستثنائية مثل الإذن من قبل السلطة التشريعية باعتمـادات علـى جزء من السنة و أو الاعتمادات الإضافي التـي تقررهـا هذه السلطة في مجـري السنة وبعد انقـضاء جـزء منهـا إذا كانـت الـضرورة موجبـة لـذلك , وكـذلك

الاعتمادات التي يمد فيها إذن السلطة التشريعية إلى ما بعد انتهاء السنة المالية حسب الضرورة . ومن هنا قرر التشريع الدستوري عموماً العمل بمبدأ سنوية الميزانية وقاعدة الإذن المسبق بها. وعليه فانه لا بد من أن تصدق ميزانية الدولة وتنشر للتنفيذ قبل بدء السنة المالية العائدة لها.

وبما انه قد يتحقق للسلطة التنفيذية أن هذا التصديق لن يتم في موعده الدستوري , فتخشى أن يؤول ذلك إلى شل نشاطها وإيقاف سير المصالح العامة , إذا ما حلت السنة المالية قبل تصديق ميزانيتها . لذلك تلجأ الحكومات إلى معالجة الوضع بتدبير مؤقت. وذلك باستئذان السلطة التشريعية بالجباية والإنفاق شهراً فشهر حتى يتم التصديق على الميزانية. وهو ما يعرف في الفقه الدستوري بالتدبير المؤقت.

أما الاعتمادات الإضافية فبما أن تحديد مقادير الاعتمادات هو عبارة عن عمل تقديري (يحتمل بطبيعة الخطأ) فقد يظهر للحكومة في مجرى السنة المالية أن الاعتمادات الملحوظة في الميزانية لبعض وجوه الإنفاق ليست كافيه لتأمين كامل للنفقات فإنه لا بد من تعديل مقاديرها وزيادتها. كما أنه قد تحدث طوارئ غير متوقعة مثل الزلازل أو الفيضانات أو الحروب والكوارث الخ... فتبرز معها وجوه جديدة للإنفاق لم تكن بالحسبان ولم يلحظ لها أي اعتماد في الميزانية.

وإذا كان الأمر على هذه الشاكلة من الناحية الفقهية فما هي أحكام دساتير بلدان البحث بهذا الصدد؟

لقد قررت الأحكام الدستورية مبدأ الميزانية السنوية كما سبق القول. غير أنه إذا كانت أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٦٤ في ج.ع.ي. قد كانت أول الأحكام الدستورية في ج.ع.ي. تحدد المدة التي يجب فيها عرض الميزانية على المجلس قبل ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية على الأقل الخ... (م. ٧٩). فإنها لم تحدد نصاً بداية السنة المالية ونهايتها. وبذلك اتفقت في عدم تحديد

بداية ونهاية السنة المالية مع أحكام دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ١٣٦) و١٩٧٣ (م. ٧٦) والدستور العراقي لعام ١٩٢٥ (م.٩٩) والسوداني لعام ١٩٧٣ (م.١٥٩) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م.٥٠) والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ (فصل ٣٠) ودساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦(م. ١٥١) و١٩٨٩ (م.١١٥) و١٩٩٦ والدساتير المصرية لأعوام ١٩٢٣ (م.١٣٨) و١٩٣٠ (م. ١٢٧) و١٩٥٦ (م.١٠١) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٣٢) و١٩٦٤ (م.٧٥) و١٩٧١ ،م. ١١٥) والسودان لعام١٩٩٨(م٩١). حيث تركت هذه الدساتير تحديد بداية ونهاية السنة المالية للقانون.

وبالمقابل قررت أحكام مجموعة من دساتير بلدان البحث تحديد بداية السنة المالية نصاً مثل الدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م. ٩٩) واللبناني (م. ٨٣) اللذان قررا أن (يقدم مشروع ميزانية الدولة في دورة تشرين الأول). في حين حددت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ نهاية السنة المالية. لقد نصت المادة ٧٢ من دستور السودان لعام١٩٥٦ بما يلي :

في هذا الفصل لفظة ((سنة)) معناها السنة المالية وهي ١٢ شهراً تنتهي في اليوم الثلاثين من شهر يونيو من كل سنة تقويمية , وقابلتها نفس المادة من دستور ١٩٦٤.

وسار على هذا المنوال دستور السودان لعام٢٠٠٥ في المادة١١١ ف١ في نصه على أن يعهد رئيس الجمهورية بتقديم مشروع الموازنة العامة للدولة الى المجلس الوطني قبل بداية المالية، ويشتمل ذلك على تقويم عام للموقف الإقتصادي والمالي للبلاد، وتقديرات مفصلة للإيرادات والمصروفات المقترحة للسنة القادمة، مقارنة الى واقع السنة المنصرفة، وكذلك على بيان حول الرصيد العام لأي أموال إحتياطية أو تحويلات إليها أو تخصيصات فيها، وإيضاحات لأي موازنات خاصة أو بيانات مالية أو سياسات أوتدابير تتخذها

الدولة في الشؤون المالية والإقتصادية للبلاد في إطار الميزانية العامة..الخ ماورد في فقرتي ٢ - ٣ من هذه المادة.

إلا أن أحكام هذه الدساتير لم تقرر إعتماد ميزانية الدولة من قبل السلطة التشريعية بعد ثلاثة أشهر كما هي الحال في الدساتير المذكورة أعلاه. مثل دساتير مصر منذ دستور ١٩٢٣ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ودساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ , ١٩٥٠ , ١٩٦٢ والدستور اللبناني. هذا وتجدر الإشارة إلى أن تحديد مدة تقرير السنة المالية قبل ثلاثة أشهر يرجع إلى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ , بينما يرجع تحديد مدة الشهرين إلى الدستور الليبي لعام ١٩٥١.

وعلاوة على ما تقدم لم تقرر مجموعة من الأحكام الدستورية في هذه البلدان تحديد المدة اللازمة لاعتماد ميزانية الدولة من قبل السلطة التشريعية بعد تقديمها مثل الدستور السوري لعام ١٩٢٠ طبقاً لما جاء في المادة (١٠٠) منه بأن تقدم الحكومة في كل عام ميزانيتها للسنة القابلة إلى مجلس النواب في أول اجتماعه السنوي ودستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ اللذان قررا ((إقرار الميزانية العامة)) من قبل مجلس الشورى (راجع ف.٥ من م.١٨) من دستور ١٩٦٥ (وف. ٥ من م. ١٦ من دستور ١٩٦٧). والدستور التونسي الذي نص الفصل ٣٣ منه على أن : يعرض مشروع ميزانية الدولة على مصادقة مجلس الأمة.

أما أحكام دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (ف. ١٦ من م.١٥١) و١٩٨٩ (ف. ١٣ من م.١١٥) و١٩٩٦ (م. ١٢١ ف.١٢) فقد نصت على ((التصويت على ميزانية الدولة)) من قبل المجلس الشعبي الوطني. وجعل الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ كان هذا الحق لمجلس قيادة الثورة بـ ((المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها ,

واعتمادات الحسابات الختامية (ف.ج من المادة ٤٣) من دستور العراق لعام ١٩٧٠.

ولم ينحصر الأمر على ما تقدم بل وتباينت الأحكام الدستورية في هذه البلدان في الاعتمادات المؤقتة. لقد قررت مجموعة من دساتير بلدان البحث أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها. كما جاء في الدساتير المصرية لأعوام ١٩٥٦ (م.١٠٢) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٧٧) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١١٥) وسوريا لعام ١٩٢٠ (م.١٠٢ و١٩٧٣ (م.٧٧). في حين قضت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ بأنه : إذا لم يتمكن مجلس النواب من إقرار مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية التي وضع لها , تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من أثنى عشر جزء من اعتمادات السنة السابقة , وتجبى الموارد وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية السابقة بينما قرر دستورا ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠: الإبقاء على الميزانية السابقة إذا لم يصدر قانون الميزانية طبقاً للمادة ١٢٧ من دستور ١٩٧٠ التي نصت على انه ((إذا لم يصدر قانون الميزانية العامة قبل بدء السنة المالية عُمل بميزانية السنة السابقة إلى حين صدوره ولا يجوز تأخيره مائة يوم من تاريخ تقديم الحكومة لمشروع القانون وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقانون المعمول به في السنة السابقة)). ويجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل قبل بدء السنة المالية ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون , ولا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الميزانية إلا بموافقة الحكومة ولا يجوز تخصيص أي من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون. وإذا

لم يصدر قانون الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة السابقة الخ ... المادة (٥٠) من دستور ج.ي.

وخولت أحكام الدستورين اللبناني , والسوري لعام ١٩٣٠ لرئيس الجمهورية حق دعوة السلطة التشريعية لدورة استثنائية إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسها. فرئيس الجمهورية يدعو المجلس فوراً لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلرئيس الجمهورية أن يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعيا ومعمولا به. على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الميزانية قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل على انه في مدة هذه الدورة الاستثنائية المذكورة تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويُحذف ما سقط منها من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية (م. ٨٦ معدلة من الدستور اللبناني و م. ١٥٢ من الدستور السوري لعام ١٩٣٠).

بينما خولت المادة (٦٧ ف. ٥) من الدستور السوري لعام ١٩٥٣ , للسلطة التنفيذية في حالة الضرورة أن تضع مشروع موازنة استثنائية لأكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا يجوز تنفيذها إلا إذا اقرها مجلس النواب وتعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس النواب في مدة لا تتجاوز عامين منذ انتهاء هذه السنة ويتم قطع هذه الحسابات بقانون (الفقرة ١١ من م.٦٧). وإذا لم يتمكن مجلس النواب من إقرار مشروع الموازنة قبل

بدء السنة المالية التي وضع لها تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم على أساس اعتمادات السنة المالية السابقة وتجبى الموارد وفقاً للقوانين النافذة في نهاية تلك السنة ٠ف. ١٢ من م.٦٧).

لم يقتصر الأمر على أحكام الثلاثة الدساتير السابقة في تخويل رئاسة الدولة فتح الاعتمادات المؤقتة فقط, بل وتعداه إلى دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ , ١٩٦٤ , ١٩٨٥ و١٩٩٨(م.٩٣) غير أن الدساتير السودانية هذه قد جعلت هذا الحق من اختصاصا مجلس الوزراء , الذي (يجوز له أن يقدم للبرلمان مشروع قانون اعتماد مالي بالصرف مقدماً , تقديرات من المبالغ المطلوبة للإنفاق على الخدمات الحكومية من اليوم الأول للسنة المالية , إلى حين وصول موافقة مجلس السيادة على مشروع قانون اعتماد مالي . تبحث مشروعات قوانين الاعتماد المالية بالصرف مقدماً بنفس الطريقة التي تبحث بها مشروعات قوانين الاعتماد المالية ٠انظر م. ٧٥ من دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤). في حين قضت الفقرتان٢ و٣ من المادة٩٣ من دستور السودان لعام١٩٩٨ بأنه إذا تأخرت إجازة الموازنة العامة وقانون الإعتماد عن أول السنة المالية، تستمر المصارف وفق تقديراتها للسنة المنصرمة كما لوكانت قد إعتمدت بقانون للسنة الجديدة وذلك الى حين إعتماد الموازنة العامة.

٣- لمجلس الوزراء أثناء السنة المالية، حيثما طرأت ظروف أو لاحت مصلحة عامة بما لا تفي به الموازنة العامة وقوانينها أن يقدم مشروع قانون مالي أو إعتماد إضافي أو تخصيص من الأموال الإحتياطية وتسري على ذلك الأحكام الواردة في شأن مشروع الموازنة العامة ومشروعات قوانينها. وقد نص دستور السودان الإنتقالي لعام٢٠٠٥ على ذلك أيضاً(راجع م١٣ ف٢) .

ومع التباين الواضح في النصوص الدستورية الواردة أعلاه بشان تحديد مدة الإقرار والجهة التي تتخذ الاعتمادات المؤقتة الخ ... فإن الأحكام الاستثنائية بهذا الشأن قد أتت من القاعدة التي تقول بأنه قد يتحقق للوزارة (أو لرئيس الدولة) أن هذا التصديق من قبل السلطة التشريعية لن يتم في موعده المقرر دستورياً فتخشى أن يؤول ذلك إلى شل نشاط الدولة وإيقاف سير المصالح العامة , إذا ما حلت السنة المالية قبل تصديق السلطة التشريعية على ميزانية تلك السنة. الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية تلجأ إلى معالجة الوضع بتدبير مؤقت وباستئذان السلطة التشريعية بالجباية والإنفاق في تلك المدد المقررة أعلاه.

وعلاوة على ما تقدم فهناك تباين في أحكام دساتير بلدان البحث في موضوع المصروفات غير الواردة في ميزانية الدولة والتي تستخدم في ظروف طارئة لم تكن متوقعة أثناء اعداد الميزانية مثل إعانة منكوبين أو وقوع زلزال أو مكافحة وباء الخ ... لقد قررت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث أحكاماً متشابهة من حيث المعنى بشأن وجوب موافقة السلطة التشريعية على نقل أي مبلغ من باب إلى أخر من أبواب الميزانية وعلى كل مصروف غير وارد بها زائد عن تقدير سابق فيها كما هي الحال في الدساتير المصرية جمعاء ودستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ , ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣.

بيد أن مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث قد قضت بأنه لا يجوز للحكومة أن تتجاوز حدود الميزانية المصدق عليها إلى إذا طرأت أسباب اضطرارية مبررة يقضي بإنفاق شيء خارج الميزانية في أثناء عطلة المجلس. فيجوز للحكومة حينئذ تدبيره وإنفاقه بموجب قرار يصدق عليه الملك على أن

يقدم ذلك القرار إلى المجلس النيابي حين انعقاده كما هي الحال في دستور سوريا لعام ١٩٢٠ والعراق لعام ١٩٢٥.

ومع أن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٣٠ قد اتفقت مع أحكام مع الدستورين السابقين بهذا الشأن غير أنه قد حددت المبالغ التي يجب أن تقرر طبقاً لما جاء في المادة ١٠١ منه بانه ((لا يجوز فتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص . أما اذا اقتضت حالة غير منتظرة لنفقات مستعجلة استطاع رئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء لفتح اعتمادات استثنائية واضافية أو بنقل اعتماد في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات الالفي (٢٠٠٠) ليرة في المادة الواحدة ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في اول دورة يلتمّ فيها بعد ذلك)). في حين صمتت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ عن تقرير المبلغ الذي قررته أحكام الدساتير السابقة. واكتفت بالنص على انه ((لا يجوز للحكومة أن تتجاوز الحد الاعلى للنفقات المقررة المقدرة لكل ادارة عامة ولا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة نصاً يسمح للحكومة بهذا التجاوز. ولا يجوز فتح اعتمادات جديدة أو اضافية أو منقولة الا بقانون (م. ١٤)).

وعلى هذا المنوال سارت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ (انظر م. ٧٦ منها) في عدم هذا التحديد للاعتمادات المالية الإضافية بان :

١- يجوز لمجلس الوزراء أن يقدم للبرلمان تقديرات إضافية للمصروفات عندما :

أ- يتضح أن المبلغ الذي قرره البرلمان في الاصل لا يكفي لحاجة السنة الحاضرة.

ب- تنشأ حاجة للصرف أثناء السنة الحاضرة على بعض خدمات جديدة لم تشملها ميزانية تلك السنة وكان لا بد من إقرارها بواسطة البرلمان.

٢- تبحث التقديرات الإضافية بنفس الطريقة التي تبحث بها التقديرات , على انه عندما لا يكون البرلمان منعقداً يؤذن بالمصروفات الإضافية في الأحوال المستعجلة بأمر مؤقت.

وبالمقابل صمتت عن النص على ذلك أحكام دستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ ودستور الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ والدستور العراقي لعام ١٩٧٠.

وتكاد تكون قد صمتت عن النص على تخصيص مبالغ لاكثر سنة مالية أحكام اغلب دساتير بلدان البحث مثل الدساتير السورية عدا دستور ١٩٥٣) والدستور اللبناني ودستور العراق لعامي ١٩٢٥ و ١٩٧٠ ودساتير السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ والدستور التونسي ودساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦.

اما أحكام دستوري سوريا لعام ١٩٥٣ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ فان الفقرة ٥ من م. ٦٧ من دستور سوريا قد قضت كما سبق القول بانه للسلطة التنفيذية في حالة الضرورة أن تضع مشروع موازنة استثنائية لاكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا يجوز تنفيذها الا اذا اقرها مجلس النواب. ومع أن أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ قد اتفقت مع أحكام الدستور السوري لعام ١٩٥٣ بشأن تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة , الا انها قد اشترطت ادراج هذه المبالغ في الميزانيات اللاحقة لميزانية السنة المحددة . وان تكون للمشاريع التي يتطلب قيامها اكثر من سنة واحدة طبقاً لما جاء في المادة ١٢٢ منه بانه ((يجوز أن ينص قانون الميزانية على تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة واحدة اذا قضت ذلك طبيعة الصرف , على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها , أو توضع لها ميزانية استثنائية لاكثر من سنة مالية)).

وإذا كانت الأحكام الدستورية بذلك الشكل من التباين فما هي أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية بصدد المسالة المالية. لقد وقفت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. بان: تعد الحكومة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات نفقات الدولة وتقدمه إلى مجلس الشورى قبل انتها السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها وللمجلس وحده حق إقرارها (م. ١٤٥). ويحيل رئيس المجلس في لائحتي مجلسي الشورى والنواب في ج.ي. ((مشروع الميزانية العامة)) على المجلس. غير انه اذا كانت لائحة مجلس الشورى قد أضافت لرئيس المجلس حق أن يحيل ايضا ((الميزانيات المستقلة والملحقة إلى لجنة الخطة والشؤون المالية والاقتصادية ويخطر المجلس بذلك في اول جلسة ويضع المجلس بناء على اقتراح اللجنة المذكورة القواعد التفصيلية المنظمة لطريقة بحث مناقشة الميزانية (م. ١٤٦) فان أحكام لائحة مجلس النواب اليمني قد اقتصرت على مشروعات الميزانيات المستقلة)) (م. ١٤٣). ثم اتفقت أحكام اللائحتين بان يعتبر رؤساء اللجان الدائمة أعضاء في اللجنة المالية الخ . . . وان كانت لائحة مجلس النواب قد اشترطت أن يكون احد أعضاء هيئة رئاسة المجلس رئيس هذه اللجنة.

بيد أن أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد اتت بحكم لم يرد في لائحة مجلس النواب اليمني , يقضي بان تقدم لجنة الخطة والشؤون المالية والاقتصادية للمجلس تقريراً يتضمن عرضاً للاسس التي يقوم عليها المشروع وبياناً مناسباً عن كل قسم من اقسامها مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي - يقدمها أعضاء المجلس أو اللجنة بشانها وذلك في ميعاد لا يجاوز شهراً من تاريخ احالة المشروع إلى اللجنة , فاذا انقضت هذه المهلة دون أن تقدم اللجنة التقرير المذكور وجب أن تبين اسباب ذلك للمجلس وللمجلس أن يمنحها مهلة

اخرى لا تتجاوز اسبوعين فاذا لم تقدم تقريرها في هذه المهلة جاز للمجلس أن يناقش مشروع الميزانية بالحالة التي ورد بها من الحكومة (م. ١٤٨).

وابتدأت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بالنص على أن يحيل رئيس المجلس إلى لجنة الخطة الموازنة بما يلي :

أولاً: مشروع قانون الاطار العام لخطة التنمية الطويلة أو المتوسطة الاجل ومشروع قانون الخطة السنوية وتقرير المتابعة السنوي.

ثانياً: مشروعات قوانين ربط الموازنة العامة للدولة والموازنات الاخرى.

ثالثاً: مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية.

رابعاً: تقارير الجهاز المركزي للحسابات , والوزارات المختصة بالمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية من الحساب الختامي.

خامساً: الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بمشروع الخطة أو الموازنة. يخطر الرئيس المجلس بذلك في أول جلسة تالية (م. ١٢٦). وبذلك عددت لائحة مجلس الشعب المصري هذه المشروعات بما في ذلك الخطط المذكورة أعلاه. وقررت في البند الخامس حق أعضاء المجلس في اقتراح مشروع الخطة أو الموازنة. وهو ما لم تقرره أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي.

ومع أحكام لائحتي مجلسي الشورى والشعب قد تطابقت في إعتبار رؤساء اللجان (النوعية في لائحة مجلس الشعب) أعضاء في اللجنة التي تقوم بدراسة مشروع الميزانية (مع الاختلاف في تسميتها) فان لائحة مجلس الشعب المصري قد أضافت إلى عضوية هذه اللجنة ممثلو الهيئات البرلمانية للأحزاب. وعلاوة على ما تقدم اتفقت أحكام لائحتي المجلسين في أن ينظر المجلس في هذه المشروعات بطريقة الاستعجال. بيد أن لائحة مجلس الشورى قد قررت اضافة إلى ما تقدم أن تحيل اللجنة (المذكورة اعلاه) الأبواب التي تنتهي من بحثها إلى

المجلس لينظرها تباعاً... الخ(م.١٤٧) في حين لم تقرر لائحة مجلس الشعب المصري طريقة الاستعجال لهذة المشاريع (راجع م. ١٢٧) من لائحة مجلس الشعب.

وإذا كانت أحكام اللائحتين المذكورتين قد اتفقت بشان أن تشكل اللجان المكلفة بدراسة تلك المشاريع لجاناً فرعية فان المادة ١٤٧ من لائحة مجلس الشورى قد اضافت حكماً خول فيه لرئيس المجلس أن يحيل إلى تلك اللجنة جميع الاقتراحات التي يقدمها الاعضاء بشأن مشروع الميزانية في حين لم تنص على ذلك أحكام لائحة مجلس الشعب المصري. حيث اكتفت بالنص على ذلك في البند الخامس من المادة ١٢٧.

وتباينت أحكام اللائحتين في المدة التي يقدم فيه الاقتراح. حيث نصت المادة ١٥٣ من لائحة مجلس الشورى على أن : كل اقتراح بتعديل في باب من ابواب الميزانية يجب أن يقدم قبل جلسة المناقشة في الباب المقترح تعديله باربع وعشرين ساعة على الاقل الخ . . . فان لائحة مجلس الشعب المصري قد قررت أن ((لا تنظر اية اقتراحات بالتعديل مقدمة من الأعضاء في مشروع الخطة والموازنة الا اذا قدمت كتابة لرئيس المجلس قبل الجلسة المحددة للمناقشة بثمان وأربعين ساعة على الاقل.

يتضح من نصي المادتين تباين مدة تقديم الاقتراح بـ ٢٤ ساعة في لائحة مجلس الشورى و ٤٨ ساعة في لائحة مجلس الشعب المصري. وتحديد اقتراحات أعضاء مجلس الشعب المصري وعدم تحديد ذلك في لائحة مجلس الشورى اليمني . وحق رئيس المجلس في لائحة مجلس الشعب باحالة الاقتراحات فور ورودها إلى اللجنة. على أن أحكام اللائحتين قد اتفقت في أن تاخذ اللجنة المذكورة راي الحكومة في كل تعديل تقترحه في الاعتمادات التي

تضمنها مشروع الميزانية (م. ١٥١ من لائحة مجلس الشورى وم. ١٣٠ من لائحة مجلس الشعب).

اما أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني فقد نصت على أن يقدم وزير المالية والاقتصاد الوطني جميع المصروفات المقترحة والمدرجة في الميزانية العامة على مجلس االشعب (م. ٦٤ ف.١). ولا يجوز عرض أي مشروع قانون مالي شأنه أن يؤثر على إيرادات الحكومة أو مصروفاتها الا بعد أن يوافق عليه وزير المالية والاقتصاد الوطني كتابة (م. ٥٠). غير انه فقد خولت هذه اللائحة لرئيس مجلس الشعب السوداني أن يحيل مشروع القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقريرها عنه في ظرف أسبوع (ف. ٢ م.٦٤). وبذلك فان دراسة مشروع قانون الاعتماد من حق اللجنة المذكورة مع تحديد المدة , وهو ما لم يرد في لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. والشعب المصري. كما أن إدراج مشروع القانون للقراءة الثانية يتم في التاريخ الذي يحدده رئيس المجلس بالتشاور مع وزير المالية والاقتصاد (ف. ٣ م. ٦٤) في لائحة مجلس الشعب السوداني.

وبالمقابل قضت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ بأن تحال على لجنة الموازنة العامة مشروعات قوانين الموازنة العامة والاستثنائية وقطع الحساب النهائي لكل سنة مالية والاعتمادات الإضافية والمناقلات المالية بين أبواب وفصول الموازنة (م. ٧٢). ويوزع مشروع قانون الموازنة على النواب فور وروده ويدرج في جدول أعمال أول جلسة (م. ٧٣)., وبعد تقديم بيان الحكومة المالي على الموازنة يفسح الرئيس للنواب مجال الكلام على مجموع الموازنة وإبداء ملاحظاتهم على المشروع بوجه عام وفي ختام المناقشة يطرح الرئيس على التصويت إحالة المشروع على لجنة الموازنة العامة لتدقيقه وإقراراه فإذا تمت الموافقة أحيل مشروع قانون الموازنة على

اللجنة (م. ٧٤) وبعد ذلك تقدم لجنة الموازنة للمجلس تقريرها على مشروع قانون الموازنة العامة خلال مدة أربعين يوماً من تاريخ إحالة المشروع عليها. وإذا انقضت المدة ولم تفرغ اللجنة من انجاز تقريرها وجب عليها أن تتقدم بطلب مهلة جديدة من المجلس مشفوعاً بالأسباب الموجبة فإذا وجد المجلس طلب اللجنة جديراً بالقبول قرر تمديد المهلة عشرين يوماً على الأكثر. وإذا لم تقدم اللجنة تقريرها خلال المدة الممنوحة لها عمد المجلس إلى مناقشة مشروع الموازنة كما ورد من السلطة التنفيذية (م. ٧٥).

كما خول هذا النظام الداخلي لكل لجنة أن تبعث مباشرة بملاحظاتها إلى لجنة الموازنة العامة عن القسم المتعلق باختصاصها وان توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات (م.٧٦).

بيد أن هذا النظام قد قضى بطبع تقرير لجنة الموازنة العامة وتوزيعه على النواب وعدم جواز المناقشة فيه قبل انقضاء ثلاثة أيام على توزيعه. ووجوب إشارة التقرير إلى الملاحظات والاقتراحات التي قدمت بشأن مشروع الموازنة والنتيجة التي آلت اليها في المادة ٧٧ منه فقد قررت المادة ٧٨ منه بأن تقبل لجنة الموازنة اقتراحات النواب وملاحظاتهم حتى الانتهاء من وضع تقريرها على مشروع الموازنة.

ومع أن هذا النظام الداخلي قد قرر من حيث المبدأ اقتراحات النواب بزيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الواردات. الا انه قد اشترط أن لا تقبل هذه الاقتراحات (على سبيل الطلب المجرد بل لا بد للمقترح من بيان وسائل اقتراحه) (م. ٧٩). وعلاوة على ما تقدم فإن هذا النظام قرر المسائل المتعلقة بالسماح بالكلام على التقرير الخ . . . (م. ٨٠) والتصويت على المشروع بمناقشة الموازنة (م. ٨١). واختصار مذكرات المجلس متى شرع في مناقشة

مشروع الموازنة الخ . . . (م. ٨٢). ومناقشة موازنة النفقات أولاً ثم الواردات ثم اقرار مواد قانون الموازنة (م. ٨٦).

وكانت أحكام لائحة مجلس النواب التونسي أكثر جميع هذه اللوائح اختصار في هذه المسألة حيث انحصرت احكامها على أن ((تقع مناقشة مشروع ميزانية الدولة وختمها حسب القانون الأساسي . للميزانية المشار اليها بالفصل الثامن والعشرين من الدستور حسب ترتيب هذا القانون (فصل ٤٥). واذا كانت الأحكام التشريعية بشأن القضايا المالية على النحو الذي وضحناه أعلاه.

لم ينحصر الأمر على الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري بشأن التغاير في الاقتراحات المقدمة من النواب في القضايا المالية فقط , بل وقد سبقها التغاير في الاحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي نود أن نشير إلى تعريف الميزانية . عرف الدستور السوري لعام ١٩٢٠ الميزانية العامة بانها قانون يبين فيه الدخل والخرج السنويان على وجه التقريب في مواد مرتبة على فصول ويحتوي على مواد اخرى في كيفية تطبيقها تدقق المواد القانونية في المجلس مادة مادة وتدقق وتقبل فصول الميزانية فصلاً فصلاً (م. ١٠٢).

وبالمقابل تعتبر الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها في الدستور المصري لعام ١٩٢٣ يجب تعديها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية بينها القانون وتقر الميزانية بابا بابا في دستور مصر لعام ١٩٢٣ (م.١٣٨) و١٩٣٠ (م.١٢٧) . علما بان الدستور المصري لعام ١٩٢٣ قد اشترط انه لا يجوز فضى دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية (م.١٤٠). وهو ما لم يرد في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعام ١٩٣٠ والعراق لعام ١٩٢٥. زد على ذلك لم ينص الدستور الأخير على تعريف الميزانية. وقد شابهت الدستور العراقي في

عدم تعريف الميزانية دساتير الأردن لعام ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣. وان كان الدستوران الليبيان قد قررا انه لا يجوز قضى المجلس قبل الفراغ من تقرير الميزانية (م. ١٦١). وتنتفي الدساتير المغربية إلى الأحكام الدستورية العربية التي لم تقضي بتعريف الميزانية.

على ان النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ قد نص على أن: تجرى المناقشات حول مشروع قانون المالية طبقاً لمقتضيات الدستور والقانون التنظيمي والنظام الداخلي(م٢٣٣).

وإذا تقرر إرجاع فصل أو فصول من مشروع قانون المالية للدراسة من جديد من قبل لجنة المالية أو من قبل لجان لها الحق في إعطاء وجهة نظرها، فإن هذه اللجنة تدرس الفصل أو الفصول المعينة بالأمر حيناً، وعلى مكتب المجلس أن يسجل ذلك في جدول الأعمال للجلسة الموالية(م٢٣٤) وتجرى مناقشة مختصرة حول الإعتمادات التي يطلب إدخال تعديل عليها من لدن الحكومة أو من لدن النواب وكذلك إذا قدم مشروع بتعديلها من لدن النواب ويمكن لأي عضو من أعضاء الحكومة ان يتناول الكلمة بهذه المناسبة على أساس أن لا يتجاوز تدخله أكثر من خمس عشرة دقيقة(م٢٣٥) .

وبخلاف ذلك قررت مجموعة أخرى من الدساتير العربية تعريف الميزانية شأنها شان دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعام ١٩٢٣. بيد انها قد تغايرت في النصوص الخاصة بهذا الشأن مثال ذلك عرف قانون الحجاز الأساس لعام ١٩٢٦ الأمور المالية بأنها عبارة عن كيفية اجراء وتنظيم منابع الواردات المختلفة للدولة ومصاريفها العمومية (م. ٢٠ – الديباجة).

واذا كانت أحكام قانون الحجاز الأساس بالإيجاز المذكور أعلاه فان دساتير أخرى قد عرفت الميزانية في صياغات متفاوتة مثال ذلك لم يأتي دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ بتعريف دقيق للميزانية لكنه

أورد تفاصيلها بأن ١ـ على المجلس الأعلى أن يضع أمام مجلس الاتحاد ميزانية مصروفات الاتحاد لكل سنة مالية في تاريخ يسمح له بوقت معقول والمصادقة عليها قبل ابتداء السنة المالية المتعلقة بها.

٢ـ ستبين ميزانية المصروفات تحت أبواب معينه :ـ

أ- المبالغ المطلوب حرفها للقيام بأعمال حكومة الاتحاد خلال السنة المالية المختصة. ب- المبالغ المطلوب دفعها للمصروفات المصرح بها بصفة معينة بمقتضى هذا الدستور أو أي قانون اتحادي.

سيصحّب ميزانية المصروفات بيان للإيرادات المقدر للسنة المالية نفسها وبيان بالأصول والخصوم الخاصة بالاتحاد لأخر سنة مالية منتهية (فصل ٣١ من الدستور).

وعلاوة على ما تقدم عالج هذا الدستور ما يتم بعد المصادقة على ميزانية المصروفات بتعديل أو بدون تعديل من قبل مجلس الاتحاد. بأن يقدم المجلس الأعلى إلى مجلس الاتحاد مسودة قانون (بالطريقة المشار اليها في الجزء الاول من الباب الخامس من هذا الدستور) تصرح بمقتضى الابواب المعينة والمرسومة في الميزانية المصادق عليها بالمصروفات على تلك الابواب . لكن مسودة القانون المذكور لن تتضمن المصروفات بالمبالغ المشار اليها في الفقرة ب من الفصل الفرعي رقم ٢ (الوارد اعلاه – المؤلف) من الفصل رقم ٣١ من هذا الدستور (الفصل ٣٢).

ومنع هذا الدستور إنفاق أي شيء من إيرادات المجتمع أو أموال الاتحاد الأخرى ما لم:

أ- يصرح هذا الدستور أو أي قانون اتحادي بالمصروفات .

ب- يوقع على وثيقة تعويض : أولا من وزير مفوض من قبل المجلس الاعلى بأن يأمر بذلك الصرف (فصل ٣٣) علما بأن هذا الدستور لم يقضي بأن تناقش ميزانية الدولة بابا بابا.

وهناك مجموعة من الدساتير العربية قد اتفقت من حيث المبدأ مع الدستور المصري. لعام ١٩٢٣ في موضوع الميزانية مثال ذلك قرر دستور السلطنة اللحجية لعام ١٩٥٢ أن : الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى المجلس التشريعي قبل بابتداء السنة المالية بثلاثة شهور لفحصها واعتمادها وفي معرض مناقشة الميزانية لا تقبل منه بالغاء ضريبة موجودة أو تعديل الضرائب الحاضرة بزيادة أو نقصان والسنة المالية يعينها القانون وتقر الميزانية باباً باباً (م.٨٣).

واذا كان الدستور اللحجي قد قرر مناقشة الميزانية باباً باباً فان أحكام دساتير الكويت والبحرين ودولة الامارات العربية المتحدة قد كانت اكثر دقة في هذا المضمار . لقد نص دستور الكويتي على أن السنة المالية تعين بقانون (م. ١٣٩) وتحدد السنة المالية بقانون في دستور البحرين (م. ٩ ف أ) وتصدر الميزانية العامة السنوية بقانون في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (م. ١٣٠).

وعلاوة على ما تقدم قضت أحكام الدساتير الثلاثة السابقة بعرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل شهرين على الأقل من بدأ السنة المالية الجديدة من حيث المبدأ. غير أنها قد تغايرت في تفاصيل هذه الأحكام كما يلي : تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصر وفاتها تقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الاقل واقرارها في الدستور الكويتي (م. ١٤٠). ودستوري البحرين لعامي ١٩٧٣(م.٩٠)

و٢٠٠٢(م١٠٧ ف ب) مع تغير في الصياغة للنص حيث تعد الحكومة في دستور بدلا من فحصها في دستور الكويت .

واتت صياغة النص الخاص بالميزانية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة بأن يفرض مشروع الميزانية السنوية للاتحاد متضمنا تقديرات الإيرادات والمصروفات قبل بدء السنة المالية بشهرين على الاقل على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشتها وابداء ملاحظاته عليها وذلك قبل رفع مشروع الميزانية إلى المجلس الأعلى للاتحاد مصحوبة بهذه الملاحظات لإقرارها (م. ١٢٩).

وانحصرت أحكام دستور قطر لعام ١٩٧٢ بهذا الشأن في مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة (م. ٥١ ف. ٣).

وبالمقابل قررت أحكام دستور قطر لعام٢٠٠٣، أنه يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الاقل عن بداية السنة المالية، ولاتعتبر نافذة إلا بإقراره لها ، ويجوز لمجلس الشورى ان يعدل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم إعتماد الموازنة الجديدة قبل بدأ السنة المالية عمل بالموازنة السابقة الى حين إقرار الموازنة الجديدة ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة كما يحدد السنة المالية(م١٠٧).

واتفقت أحكام دستوري الكويت (م. ١٤١) والبحرين (م. ٩٠ ف. جـ) في النص على أن يكون مناقشة الميزانية باباً باباً, ولا يجوز تخصيص أي ايراد من الإيرادات العامه لوجه معين من وجود الصرف الا بقانون. في حين لم يرد نص بهذا الشان في دساتير اتحاد الجنوب العربي ودولة الامارات العربية المتحدة وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ والبحرين لعام٢٠٠٢ .

واذا كانت تقديم الميزانية قبل ثلاثة أشهر من السنة المالية الجديد في دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والسلطة اللحجية لعام ١٩٥٢ وليبيا

لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ (م. ١٥٩) فإن هذه الميزانية تقدم قبل شهرين من بداية السنة الجديدة فى أحكام دساتير الكويت والبحرين لعامي ١٩٧٣ و٢٠٠٢ ودولة الامارات فإن أحكام الدستور الاردني لعام١٩٥٢ قد نص على أن يُقدم مشروع الميزانية قبل شهر . اذ يقدم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور (م. ١١٢ ف).

وبالمقابل قرر دستور السودان لعام ١٩٩٨ بأن يقدم مجلس الوزراء الى المجلس الوطني قبل أول السنة المالية(دون تحديد المؤلف) مشروع الموازنة العامة للدولة مشتملاً على تقويم عام للموقف الإقتصادي والمالي للبلاد، وتقديرات مفصلة للإيرادات والمصارف المقترحة للسنة القادمة مقارنة الى واقع السنة المنصرمة، وبيان لكيفية الموازنة العامة، ولأي أموال احتياطية أوأي تحويلات إليها أو تخصيصات منها، أو إيضاحات لما يتصل بالموازنة العامة من موازنات خاصة أو بيانات مالية أو سياسات أو تدابير ستتخذها الدولة في شؤونها المالية والإقتصادية(م٩١ ف أ).

على أن هذا الدستور قد نص يجيز المجلس الوطني مقترحات مجلس الوزراء لجملة المصارف المدرجة بالموازنة في مشروعات قانون إعتماد، كما تعرض مقترحات الضرائب والرسوم والمفروضات الأخرى في مشروعات قوانين مالية وتعرض كذلك مقترحات للإقتراض أو لسندات الإستثمار أو الإدخار من قبل الدولة في مشروعات قوانين مالية بذلك(ف٢ م٩١).

بيد أن هذا الدستور قد قرر ان يجيز المجلس الوطني مشروع الموازنة العامة للدولة فصلاً فصلاً (بدلاً من مادة مادة في مجموعة من الدساتير العربية الاخرى- المؤلف) وجداولها ثم يجيز مشروع قان الإعتماد الإجمالي، فإن صدر القانون نافذاً لا يجوز إلا بقانون إضافي تجاوز التقديرات المفصلة المعتمدة في

الموازنة العامة أو صرف أموال فائضة على تقديرات الإيرادات أو أموال من الإحتياطي المعزول قانوناً (ف٣ من م٩١) وهو ما قرره من جديد دستور السودان الإنتقالي لعام٢٠٠٥ (م١١٣).

وصمتت عن النص على ذلك أحكام دساتير الأردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠و١٩٧٢و١٩٩٢و١٩٩٦.

اعتماد الميزانية السابقة للسنة الجديدة

تعتمد ميزانية السنة السابقة في حالة لم يصدر قانون الميزانية للسنة الجديد لأسباب موجه. وقد قررت مجموعة من دساتير الدولة العربية ذات النظام الملكي ذلك وكان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ أول تشريع دستوري يقرر ذلك بالنص على حكم كل ميزانية سنوية نافذة في تلك السنة فقط اما اذا فسخ المجلس قبل المصادقة على الميزانية فللحكومة تطبيق حكم الميزانية السابقة بقرار يصادق عليه الملك إلى أن يجتمع المجلس (م. ١٠٤).

واذا كانت أحكام الدستور السوري على أن يصادق على تطبيق الميزانية السابقة فان الدساتير الاخرى من هذه المجموعة قد تغايرت في هذا الشان. مثال ذلك نصت أحكام الدساتير المغربية على المصادقة على الميزانية دون النص على الجهة التي تقوم بها. حيث اذا لم يقع قبول الميزانية في ٣١ ديسمبر فإن الحكومة تفتتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة بسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على اساس ما هو مفتوح بالميزانية المعروضة على المصادقة في دساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ (ف. ٥٣) و١٩٧٠ (ف. ٥٣) و ١٩٧٢ (ف. ٤٩) و١٩٩٢ (ف.٤٩) و١٩٩٦(ف.٤٨).

واكتفت أحكام مجموعة كبيرة من هذه الأحكام الدستورية العربية الملكية بافتتاح الإعتمادات لقد نصت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٤) و١٩٣٠ (م. ١٣٠) على انه اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة. ومع ذلك اذا اقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً.

وقد اتفقت مع هذه النص أحكام الدستور الأردن لعام ١٩٢٨. بيد أن الدستور الاخير قد اضاف إلى ذلك بشرط أن تكون المواد التي يتفق منها داخلة

ايضاً في مشروع قانون الميزانية للسنة الجديدة المذكورة (م. ٦٤) وأكده دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ١١٣).

وكذلك الحال في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ , الذي قضى بأنه اذا دخلت السنة المالية الجديدة قبل صدور قانون ميزانيتها فان كان مجلس الأمة مجتمعاً يجب على وزير المالية لائحة قانونية من هذا القبيل وهلم جراً يتكرر ذلك حسب اللزوم وان لم يكن مجلس النواب مجتمعاً تراعي ميزانية السنة الماضية على أن لا يخل ذلك بحق اصدار المراسيم الميحون عنها (م. ١٠٧).

وبالمقابل إكتفت أحكام قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية بالنص على أنه: لمجلس الوزراء وحده تقديم مشروع الميزانية العامة وللجمعية الوطنية إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية وتخفيض مجمل مبالغ الميزانية العامة. لها أيضاً أن تقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات عند الضرورة (ف ح من م٣٣).

واتفقت مع أحكام دستوري مصر المذكورين اعلاه بهذا الشأن أحكام دساتير لحج والكويت والبحرين من حيث المبدأ . لقد نص دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ على انه اذا لم يصدر قانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة (م. ٨٥). دون تحديد.

وبالمقابل أتت أحكام دستوري الكويت والبحرين بصفة اكثر تطور حيث نصت على أنه إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدأ السنة المالية , يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره وتجبي الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول في نهاية السنة المذكورة وإذا كان المجلس قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بذلك الأبواب في دساتير الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١٤٥) والبحرين لعام١٩٧٣(م. ٩ ف هـ) و٢٠٠٢(م١٠٩ ف هـ) .

واشترطت أحكام مجموعة أخرى من دساتير البلدان العربية صدور أمر من رئيس الدولة مثال ذلك قررت أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ انه في جميع الاحوال التي لا تقر فيها الميزانية قبل بدء السنة المالية تفتح بموجب مرسوم ملكي الإعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر من إعتمادات السنة السابقة وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية السابقة (م. ١٦٢) وهو نفس الحكم الذي قرره دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (راجع م. ١٣٠).

في حين نص دستور السودان لعام١٩٩٨ على أنه إذا تأخرت إجراءات إجازة الموازنة العامة وقانون الاعتماد عن أول السنة المالية، تستمر المصارف وفق تقديراتها للسنة المنصرمة كما لو كانت قد اعتمدت بقانون للسنة الجديدة وذلك لحين اعتماد الموازنة العامة (ف٢ م٩٣).

واكتفى النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان بأن يبين القانون الأحكام الخاصة بالمسائل التالية والجهات المسئولة فيها في المادة٧٥ منه من ضمن هذه المسائل الميزانيات العامة للدولة والحساب الختامي- الميزانيات العامة المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية والرقابة المالية للدولة وغيرها من المسائل المنصوص عليها في هذه المادة.

وصمتت عن النص على ذلك أحكام دستوري اتحاد الجنوب العربي وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ .

تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة..

تكاد تكون الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي قد تغايرت بهذا الشأن . حين كانت الأحكام الدستورية التي قررته أقل من الدساتير التي صمتت عن النص على ذلك . لقد قررت هذا الحكم نصوص خمسة دساتير فيما نعلم كان أولها الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ , الذي نص على انه يجوز لمجلس الأمة سن قانون لتخصيص مبالغ معينة لتصرف في سنين عديدة (م. ١٠٣). وربطت أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة بحالة الضرورة حيث يجوز في حالة الضرورة وضع مشروع ميزانية استثنائية لاكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا تنفذ الا اذا اقرها مجلس الأمة (م. ١٦٥).

واشترطت أحكام دستوري الكويت والبحرين تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة باقتضاء ذلك طبيعة المصرف على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتماد الخاصة بكل منها , أو توضع لها ميزانية : استثنائية لأكثر من سنة مالية (م. ١٤٢ من دستور الكويت وم. ٩٢ ف أ من دستور البحرين لعام١٩٧٣) وهو ما أكده دستور البحرين لعام٢٠٠٢ من جديد في المادة ١١١ منه .

في حين صمتت عن النص على ذلك دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ والأردن لأعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧و١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ودستور مستعمرة عدن لنفس العام ودساتير دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و ١٩٧٢و١٩٩٢و١٩٩٦ والقانون الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

المصروفات غير الواردة في الميزانية

اجازت طائفة من الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي المصروفات غير الواردة في الميزانية وكان الدستور الشورى لعام ١٩٢٠ اول حكم يقضي بذلك فيما نعلم وذلك طبقاً للمادة ١٠٣ منه التي نصت على انه : لا يجوز للحكومة أن تتجاوز حدود الميزانية المصدقة اما اذا حصلت أسباب اضطرارية تقضي بإنفاق شيء خارج عن الميزانية أثناء عطلة المجلس فيجوز للحكومة تبذيره وإنفاقه بموجب قرار يصادق عليه الملك.

ولم تقرر نصا أحكام مجموعة كبيرة من دساتير البلدان العربية ذات النظام الملكي أن يصادق رئيس الدولة على قرار الصرف. لقد قررت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٤٣) و١٩٢٠ (م. ١٣١) أن : كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ويجب استئذان كذلك كلما ازيد نقل مبلغ من باب إلى اخر في الميزانية.

وخول الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ للملك الحق في اصدار مراسيم ملكية بموافقة مجلس الوزراء بالمعروفات غير الواردة في الميزانية طبقاً للمادة ١١٢ ف ٤ منه بالشكل التالي : إذا مست الضرورة اثناء عطلة المجلس إلى صرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص فللملك الحق في إصدار مراسيم ملكية بموافقة مجلس الوزراء تقضي باتخاذ التدابير المالية.

واقتربت أحكام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة من نص الدستور-الوافي لعام ١٩٢٥ حيث نص دستور دولة الإمارات على ان: كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد عن التقديرات الواردة بها وكل نقل لاي مبلغ من باب إلى اخر من أبواب الميزانية , يجب أن يكون بقانون . ومع ذلك يجوز في حالة الضرورة الملحة , تقرير هذا الصرف أو النقل بمرسوم بقانون الخ (م. ١٣١) وفقاً للمادة ١٣ من الدستور . علماً بأن المادة ١٣ قد خولت لرئيس الاتحاد

ومجلس الوزراء اصدار مراسيم لها قوة القانون قياد احداث فيما بين ادوار انعقاد المجلس الاعلى ما يوجب الاسراع على اصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير.

وكان دستور اتحاد الجنوب العربي قد اجاز للمجلس الاعلى للاتحاد أن يفوض بدفع تلك المبالغ حسب الضرورة ليتسنى لحكومة الاتحاد القيام بأعمالها خلال أي مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر ما بين بداية السنة المالية ووقت تنفيذ القانون لتلك السنة والمشار اليها في الفصل ٣٢ من هذا الدستور (فصل ٣٤) . علماً بان هذا الدستور قد اجاز اضافة مصروفات في خلال اية سنة مالية عندما تدعو الحاجة إلى مصروفات تحت باب جديد في الميزانية المصادق عليها أو إلى مصروفات اضافة تحت أي باب موجود في تلك الميزانية , ولم يكن من المستطاع التكهن بتلك المصروفات التي لا يمكن تأجيلها بدون إلحاق ضرر بمصالح الاتحاد فعلى المجلس الأعلى أن يقدم لمجلس الاتحاد ميزانية إضافية للمصروفات الإضافية . وتعالج تلك غير المنتظرة مع مسودة قانون يصرح بالمصروفات الإضافية , وتعالج تلك المسودة بالطريقة المشار اليها في الجزء الأول من الباب الخامس عشر من هذا الدستور (فصل ٣٥).

واقتربت أحكام دساتير عربية ذات نظام ملكي من الدستور المصري في أن تقوم السلطة التشريعية بإقرار المصروفات غير الواردة في الميزانية مع التغاير في النصوص بهذا الشأن مثال ذلك قضى الدستور اللحجي لعام ١٩٥٢ بأن كل مصروف طارئ غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها. يجب أن يوافق عليه المجلس التشريعي ويصدق عليه السلطان في الدستور اللحجي .

أما أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١و١٩٦٣ فقد قررت أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة يجب أن يأذن به مجلس

الأمة ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى اخر من أبواب الميزانية (م. ١٦٣).

وبالمقابل نصت أحكام الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أنه : لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على انه يجوز انتهاء المناقشات أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة (م. ١١٢ ف.٤).

وصمتت عن النص على ذلك أحكام دساتير الأردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ و الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور قطر لعام ١٩٧٢ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢و ١٩٩٢ و ١٩٩٦. والكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعامي ١٩٧٣ و٢٠٠٢ والقانون الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

الحساب الختامي للدولة

انقسمت حكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي إلى مجموعتين قررت أحكام المجموعة الأولى السحاب الختامي للدولة في حين صمتت أحكام المجموعة الأخرى. واحكام المجموعة الدستورية التي قررت الحساب الختامي قد تغايرت بهذا الصدد . مثال ذلك ابتدت أحكام هذه المجموعة بما قرره الدستور السوري لعام ١٩٢٠ بأنه على الحكومة أن تقدم للمجلس النيابي الحساب القطعي لكل سنة في السنة التي تليها ويتضمن هذا الحساب ما تحقق تحصيله من الدخل أو ما تحقق إنفاقه من الخروج ويكون مرتباً بحسب مواد الميزانية (م. ١٠٥). والحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي يقدم إلى البرلمان في مبدأ كل دورة انعقاد عادي لطلب اعتماده في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٤٤) و١٩٣٠ (م. ١٣٣). في حين قضى الدستور العراقي لعام ١٩٢٥

بانـه يجب أن يسن قانون ينص علـى تأسيس دائـرة لتدقيق جميع المصروفات وترفع بيانـات إلى مجلس الأمـة مرة علـى الاقل وكلس سنـة عمـا اذا كانت تلك المصروفات طبق المخصصات التي صدقها المجلس وانفقت بحسب الأصول التي عينها القانون (م. ١٠٤). والحساب الختامي للإدارة الماليـة عن العام المنقضي يقدم إلى المجلس التشريعي في بدء كل دور عادي اعتمـاده في الدستور اليمني (م. ٨٧).

ولم تشذ عن هذه الصيغة أحكام دساتير أخرى لم تحدد المدة التي يقدم فيها الحساب الختامي للدولـة لقد قرر دستور الأردن لعام ١٩٥٢ أن يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النـواب تقريراً عامـا ليتضمن أرآئـه وملحوظاتـه وبيـات المخالفات المرتكبة والمسئولية المترتبة عليها وذلك في بدأ كل دورة عاديـة أو كلمـا طلب مجلس النـواب منـه ذلك (م. ١١٩ ف ١) . زد علـى ذلك قضى هذا الدستور بحصانة ديوان المحاسبة (م. ١١٩ ف.٢). في حين خولت أحكام دستوري ليبيـا لعـامي ١٩٥١ و١٩٦٣ لـديوان المحاسـبة مراقبـة حسابات الحكومـة ويقدم إلى مجلس الأمـة تقريراً بنتجـه هذه المراقبـة وتحدد بقانون اختصاصات الديوان وتشكيله وقواعد المراقبة التي يمارسها (م. ١٦٦).

وبالمقابل قررت أحكام دساتير أخرى المدة التي يقدم فيهـا الحساب الختامي في دساتير الكويت والبحرين ودولة الإمارات العربية المتحدة من حيث المبدأ غير انها قد تغايرت في هذه المدة حيث اذا كانت أحكام دستوري الكويت ودولة الإمارات العربية المتحدة قد قررت المدة بأربعة أشهر فان دستور دولـة البحرين قد حددها بخمسة شهور . لقد نص دستور دولـة الكويت علـى أن : الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمـة خلال أربعة اشهر لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره (م.١٤٩) فإن دستور دولـة الإمـارات العربيـة المتحدة قد اشترط رفـع الحساب الختامي إلى المجلس

الأعلى لإقرارها طبقاً للمادة ١٣٥ , التي نصت على أن الحساب الختامي للإدارة المالية المنقضية يقدم إلى المجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المذكورة لإبداء ملاحظات عليه , قبل رفعه إلى المجلس الأعلى لإقراره على ضوء تقرير المراجع العام , ومع أن أحكام دستور البحرين قد قررت المدة التي يقدم فيه الحساب الختامي للدولة إلى السلطة التشريعية الا انها قد اختلفت عن الدستورين السابقين بمدة خمسة اشهر بلاً من اربعة اشهر. وذلك طبقاً للمادة ٩٤ منه كما يلي : الحساب الختامي للشؤون المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى المجلس الوطني خلال الخمسة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية ويكون اعتماده بقرار من المجلس الوطني مشفوعاً بملاحظات وينشر في الجريدة الرسمية ، وهو ما أكده دستور مملكة البحرين لعام٢٠٠٢ من جديد في المادة ١٣ منه.

في حين انحصرت أحكام النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ عن النص على أن يبين القانون الأحكام الخاصة بالمسائل التالية والجهات المسئولة عنها منها الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي - الميزانيات العامة المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية (م. ٥٧ ف ٣-٤).

وتوسع دستور إتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ في هذا الشأن حين نص على أن :

١- على المجلس الاعلى أن يتأكد من حفظ الحسابات الكاملة التي سيجري تفتيشها سنوياً من قبل مفتش الحسابات للاتحاد المنصوص عنه فيما يلي والتي ستقدم سنوياً مع تقرير المفتش عنها وتعليقات المجلس الاعلى على تلك الحسابات.

٢- على المجلس الاعلى أن يعين شخصاً كفو أولاً لائقاً للعمل كمفتش حسابات للاتحاد والذي سيكون المغادرة من العمل متوقفا فقط على

مصادقة مجلس الاتحاد الذي سيرفع تقريراً سنوياً إلى مجلس الاتحاد فيما يختص بالتفتيش على حسابات الاتحاد (ف. ٣٦) علماً بأن هذا الدستور قد حدد انتهاء السنة المالية في اليوم الحادي والثلاثين من شهر مارس. وصمتت عن النص على الحساب الختامي كل من قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠و١٩٧٢و١٩٧٢ و١٩٩٢و١٩٩٦ وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ .

إنشاء هيئة للمراقبة المالية

تكاد تكون أحكام دساتير الكويت والبحرين ودولة الإمارات قد قررت انشاء هيئة للمراقبة المالية في حين صمتت عن النص على ذلك بقية أحكام دساتير الدول النظام الملكي.

بيد أنه إذا كان ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله , ويكون ملحقاً (بالسلطة التشريعية المؤلف) , ويعاون الحكومة والسلطة التشريعية في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية , ويقدم الديوان لكل من الحكومة و (السلطة التشريعية تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته في دستوري الكويت (م. ١١٥) والبحرين لعامي ١٩٧٣(م.٩٧) و٢٠٠٢(م.١١٦) , فان دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد قضى بإنشاء ادارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعينه بمرسوم لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له , وكذلك لمراجعة اية حسابات اخرى يوكل إلى الادارة المذكورة مراجعتها , طبقاً للقانون .

وينظم القانون هذه الادارة ويحدد اختصاصاتها , وصلاحيات العاملين فيها والضمانات الواجب توفيرها لها ولرئاستها ولموظفيها , من اجل القيام بوظائفهم على خير وجه (م. ١٢٦).

تنظيم النقد والمصارف والمرتبات بقانون

ابتدت أحكام دساتير هذه البلدان بالنص على انه : لا يجوز تقرير المعاش من ضريبة السلطة أو تعويض أو مكافئات أو اعانة الا في حدود القانون في دستور السلطنة اللحجية (م. ٨١). ومع أن أحكام دستوري الكويت (م. ١٥٥) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ١٠٠) و٢٠٠٢(م.١١٨ و م.١١٩). قد قضت هي الاخرى بان ينظم القانون شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافئات التي تقرر على خزينة الدولة. غير أن أحكام الدستورين الأخيرين قد أضافا أحكام تقضي بان ينظم القانون النقد والمصارف , ويحدد المقاييس والمكاييل (م. ١٥٤ من دستور الكويت وم . ١٩ من دستور البحرين). وصمتت بقية أحكام دساتير الدول ذات النظام الملكي في شبه جزيرة العرب.

الاحتكار بقانون

كان الدستور اللحجي أو نص دستوري فيما نعلم يقرر أن يكون الاحتكار بقانون من خلال نصه على أن : كل التزام موضوعه استقلال مورد من موارد الثروة الطبيعية للبلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة . وكل احتكار لا يجوز منحه إلا بقانون وبزمن محدود (م. ٨٢).

وإذا كان الدستور اللحجي قد أورد الإحتكار بقانون في إطار موارد الثروة الطبيعية فان دساتير الكويت والبحرين قد افردا للاحتكار ومادة تنص على أن كل احتكار لا يمنح إلا بقانون والى زمن محدد (م. ١٥٣ من دستور الكويت , فـ ب

من م. ٩٨ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣ والمادة ١١٧ من دستور البحرين لعام٢٠٠٢

بيد أن هذين الدستورين قد افرد للالتزام بالاستثمار للموارد الطبيعية نصفا في مادة في الدستور الكويتي (م. ١٥٢) والفقرة أ في م. ٩٨ من دستور البحرين) قررت أن : كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون الا بقانون ولزمن محدد وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمناقشة.

وصمتت عن النص على ذلك بقية أحكام دساتير الدول العربية الأخرى.

القانون والمؤسسات الخاصة

تكاد تكون أحكام ثلاثة دساتير في الدول العربية ذات النظام الملكي قد قررا نصا ان: يضع القانون الأحكام الخاصة بميزانيات المؤسسات والهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة وبحساباتها الختامية كما جاء في دستوري الكويت (م. ١٥٦) أما دستور البحرين قد نص على أن يضع القانون : أحكام الميزانيات والحسابات الختامية الخاصة بالبلديات وبالمؤسسات العامة والمحلية (الشطر الثاني من م. ٩٥) والمادة ١١٤ من دستور البحرين لعام٢٠٠٢ .

الإيرادات العامة

وردت الإيرادات العامة في دستوري اتحاد الجنوب العربي ودولة الإمارات العربية المتحدة , والى جانب الأحكام الدستورية السابقة بهذا الصدد قررت أحكام دستوري اتحاد الجنوب العربي ودولة الإمارات العربية المتحدة . نصوصا تتعلق بإيرادات الدولة غير أنه إذا كانت هذه الإيرادات غير محددة في الأول طبقا للمادة ٣٠ منه , والذي نص على أن :

١- جميع الإيرادات والأموال التي يجمعها أو يستلمها الاتحاد ما لم يكن هناك قانون ينص بخلاف ذلك سوف تدفع إلى الإتحاد, وتكون الإيرادات الاتحادية المجمعة (المسمى فيما بعد الإيرادات المجمعة).
٢- سوف تغطي جميع مصروفات الاتحاد من الإيرادات المجمعة الا اذا نص قانون بخلاف ذلك.
٣- بالإضافة إلى الإيرادات المجمعة يمكن تأسيس اعتماد أو اعتماد مالية لأغراض معينة تدفع اليها جميع الإيرادات أو المبالغ المعنية أو أي جزء منها وستغطي منها المصروفات حسبما ينص به.

واذا كانت الإيرادات بتلك العمومية في دستور اتحاد الجنوب العربي فان دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد حددها كما يلي في المادة ١٢٦.

تتكون الإيرادات العامة للاتحاد من الموارد التالية :.

١- الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في
٢- المسائل الداخلية في اختصاص الاتحاد تشريعاً وتنفيذاً.
٣- الرسوم والاجور التي يحصلها الاتحاد في مقابل الخدمات التي
٤- يؤديها.
٥- الحصة التي تسهم بها الإمارات الأعضاء في الاتحاد , في ميزانية السنوية وفقاً للمادة التالية (وهي المادة التي قررت تخصص الإمارات الأعضاء نسبة معينة من مواردها السنوية المؤلف).
٦- ايرادات الاتحاد من املاكه الخاصة.

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل وتعداه إلى النص على ما تخصصه الولايات الأعضاء من موارد للميزانية الاتحادية العامة.

لقد قضت الفقرة ١٧ من الجدول المشار اليه فيما سبق فصل ١٤ ,٣٩ من دستور اتحاد الجنوب العربي على أن تقرير وجميع ايرادات الاتحاد بواسطة

المساهمات من الولايات التي تشكل جزء منه وفرض وجمع رسوم واجرة الخدمات التي يقدمها الاتحاد أو الامور التي يقوم بها سواء كان على ارض الولايات المذكورة أو خلافاً لذلك.

وأتى نص المادة ١٢٧ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة أكثر وضوحا بهذا الصدد حيث : تخصص الإمارات الأعضاء في الاتحاد بنسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية للاتحاد وذلك على النحو وبالقدر الذين يحددهما قانون الميزانية.

وصمتت عن النص على ذلك أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودساتير دثينه لعام ١٩٦٢ وقطر لعامي١٩٧٢ و٢٠٠٣ ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٤ والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام١٩٩٦ أوغيرها .

القروض..

تكاد تكون أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي قد انقسمت إلى تلك التي قررت موضوع القروض وأخرى صمتت عن النص على ذلك.

لقد ابتدت مسيرة أحكام الدساتير التي قررت ذلك بالنص على أن : لا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوط يعود في الدستور اللحجي (م. ٨٨) , على أن طائفة اخرى من أحكام دساتير هذه البلدان قد قررت القروض نصاً ووضحت كيفية عقدها وجواز قيام الدولة بذلك حيث : تعقد القروض العامة بقانون , ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضاً بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية . ويجوز للمؤسسات العامة وللاشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل قرضاً بقانون في حدود الإعتمادات المقررة لهذه القروض بقانون الميزانية في دساتير الكويت (م. ١٣٦, م. ١٣٧) والبحرين لعام١٩٧٣(م.٨٩) و٢٠٠٢(م.١٠٨).

في حين لا يجوز عقد القروض العامة أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها ايقاف مبالغ من الخزانة العامة للاتحاد في سنة أو سنوات مقبلة الا بقانون اتحادي في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (م. ١٣٤).

وبالمقابل صمتت عن النص على ذلك أحكام قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ ونظام الحكم في المملكة العربية السعودية لعام١٩٩٢ ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام١٩٥٩ وولاية دثينه وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام١٩٩٦.

١٥ـ المداولة :ـ

قبل أن نتطرق لموضوع المداولة في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية , لا بد من الإشارة إلى تاريخها في الفقه الدستوري عموماً. تقررت المداولة في الفقه الدستوري داخل السلطة التشريعية على مشروعات ومقترحات القوانين نظراً لأن التصويت على هذه المشروعات والاقتراحات في هذه السلطة واجبة على مواطني الدولة جميعاً , ولأن هذه المشاريع والمقترحات بعد إقرارها يشمل سريانها جميع أراضي الدولة . وبما أن هذا الامر على جانب عظيم من الخطورة , فانه لا غرر اذا كرست الأنظمة واللوائح الداخلية للسلطة التشريعية لهذا العمل ضمانات كافية , تؤمن التبصر في المشروع والتروي في دراسته لكي يأتي واضحاً وخالياً من عيوب الالتباس والركاكة. لقد بدأ الفقيه أنور الخطيب حديثه عن ((المذاكرة)) بهذا التعليق ثم اضاف : ولذلك كانت الدساتير الفرنسية والأنظمة الداخلية المتعاقبة تعرض حتى سنة ١٨٧٥ ثلاث ((مذكرات)) قبل التصويت النهائي على أي مشروع , على أن يمر بين التصويت والتصويت فترة من الزمن لا تنقص عن ثمانية أيام . ثم اختصرت ((المذكرات)) إلى اثنتين بموجب الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥. بعد أن أصبحت السلطة التشريعية بيد مجلسين هما مجلس النواب

ومجلس الشيوخ . والقاعدة التي تفرض مرور فترة من الزمن بين المداولتين أو انتهاء المداولة من اجل الاقتراع النهائي تنحدر من المبدأ القائل بعدم جواز التصويت على أي مشروع قانون مرة واحدة الا في الحالات الاستثنائية . والحكمة من هذه القاعدة انها تفرض التبصر في الموضوع وتتيح فرصة لتصحيح الأخطاء[1].

وكما سبق الإشارة في تقدم مشروعات واقتراحات القوانين الخ . . . فإنه بعد أن تمر تلك المشاريع ومقترحات القوانين بمرحلة تقديمها . وبعد أن تقدم اللجان المختصة تقاريرها عنها تبدأ المداولة في السلطة التشريعية لمناقشة المبادئ العامة للمشروع المقدم . اما اذا وافق المجلس على ذلك من حيث المبدا تبدأ المناقشة , على انه لا بد من الإستفاضة بمقارنة اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية .

والهدف من المناقشة والتصويت هو أن يؤمن لعضو السلطة التشريعية الوسيلة ليقول بوضح ما يفكر به فيما يؤيده ويناهضه.

تكاد تكون قد اتفقت على أن تجري مشروعات القوانين في مداولة واحدة في أحكام الأنظمة واللوائح الداخلية لمجلس النواب اللبناني (نظام ١٩٣٠) ومجلس النواب السوري (نظام ١٩٥٧) ومجلس الأمة في ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ , ولائحة مجلس الشعب المصري ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. ايضاً . على انه يجوز أن تجري مداولة ثانية في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ (م. ١٣١) والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ٦٤) ولائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣(م. ١٠٢ و ١٠٤). واللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام

---

[1] راجع انور الخطيب , الاصول البرلمانية : ص ١٧١. أما ما يتعلق بالحكمة من المداولة فان هذا الراي للعلامة اوجين بيار الوارد في الاصول البرلمانية صفحة ١٧٢.

١٩٦٩ (م. ٦٨) ولائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ٨٣) ولائحة مجلس الشعب التأسيسي (م. ٤٦). لقد جعلت أحكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة مناقشة المشاريع مناقشة واحدة كقاعدة. وجعلت الاستثناء مناقشتين. لقد سارت هذه الأحكام على خلاف القاعدة التي كان يقوم بها نظام السلطة التشريعية الفرنسية في ظل دستور ١٨٧٥ القائمة على وجوب اجراء مداولتين , حيث اذا : قررت اللجنة أن المشروع صالح وملائم للمصلحة العامة تعيده للمجلس في هذا المعنى وعندئذ يقرأ رئيس المجلس اسمه ويعتبر المشروع كانما قرئ للمرة الاولى (ف. ٣ من م. ٥٠) وبهذا افسحت هذه اللائحة امكانية اكثر من مداولتين للمشروع الواحد.

وبخلاف اللوائح والأنظمة الداخلية المذكورة اعلاه لم تقرر أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي عدد المداولات فيه. حيث اكتفت بالنص على أن تفتح المناقشة في مشاريع القوانين اما اللجنة العامة الخ . . . (فصل ٤١). ومع أن لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري قد اتفقت مع لائحة مجلس النواب التونسي في افتتاح المناقشة ولاستماع إلى ممثلي الحكومة واللجان المختصة (م. ١٢٧). غير انها قد قررت في نفس الوقت حق رئيس المجلس في اثناء المناقشة اتخاذ القرار في ارسال مادة أو عدة مواد من المشروع المقدم إلى اللجنة المختصة. وان يدقق في الشروط التي يجب أن تستمر في ظلها المناقشة (م. ١٢٨) وكذلك النظام الداخلي للمجلس الوطني للاستشارات الاردني (م. ٣٣-٣٤). واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة ، ولم يشذ عن ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ حين نص على أنه لا يجوز المناقشة لها والتصويت على مشروع أو مقترح قانون قبل تقديمه الى اللجنة المختصة طبقاً للمقتضيات الواردة في المواد من١٧٨ الى ١٩٤ من هذا النظام(م.١٩٩) .

على انه لم ينحصر التباين على النص على المناقشة فقط , بل وتعداه إلى المدة التي يتم فيها الاقتراع بعد الانتهاء من المناقشة . الا انه قبل التطرق إلى الاقتراع لا بد من عرض كيفية الانتهاء من المناقشة وإقفال بابها.

بداية المداولة

يرجع تاريخ النص على المداولة في التشريع الدستوري العربي إلى لائحة مجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦ فيما نعلم حيث عرف البند ١ من هذه اللائحة المداولة بان وظيفة هذا المجلس المداولة في المنافع الداخلية بالتطورات التي تراها الحكومة انها من خصائصه تصير المذاكرة فيه وإعطاء الرأي عنها . وما تحصل المداولة فيه مجلس الشورى فيما يتعلق بالمنافع الداخلية يرسل من طرق الرئيس إلى المجلس الخصوصي ويجري المذاكرة عنه بالأقلام والقومسيونات بمجلس الشورى . وبعد إعطاء التقارير عنها ينظر بمجلس الشورى وبإتمام المذاكرة وإعطاء الراي يعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية . ثم عرف البند ١٦ من اللائحة المذكورة المداولة من جديد بانها التصورات التي تراها الحكومة تتلى تصوراتها لمجلس شورى النواب بمعرفة من بند ب لهذه المأمورية من طرف الحكومة.

وإذا ما صور راي من واحد أو من جماعة من الأعضاء غير الداخلين في القومسيون من طرف الحكومة في البند ٧ من هذه اللائحة بخصوص مادة من المواد المدرجة بالتصورات المرسلة من طرف الحكومة ولم يكن ذلك من الملحوظات المذكورة عنها (بند ٢٣) من هذه اللائحة . يقتضي أن يصير تسليم ذلك الراي إلى رئيس مجلس الشورى وهو يوصله إلى القومسيون المختص بالنظر في ذلك ولا يجوز قبول إلى راي كان فيما يتعلق بمادة من ذلك , متى تقدم التقرير في شأنها من ذلك ولا يجوز قبول إلى راي كان فيما يتعلق بمادة من ذلك , متى تقدم التقرير في شأنها من ذلك القومسيون الى مجلس الشورى وانما عند

تلاوة ذلك التقرير بمجلس الشورى يجري ما يلزم له من المذاكرة واخذ الاراء حسب الوارد ببنود هذه اللائحة (بند ١٨).

وبعد هذه المقدمات التي اقتضت أن تقدم التصورات إلى الرئيس ثم يرسلها الرئيس إلى المجلس الخصوصي . كما يرسل الرئيس التصورات التي يقولها غير أعضاء القومسيون وبعد أن يرجعه القومسيون إلى مجلس الشورى تجري المذاكرة , التي يحق للمتكلم في هذا الخصوص بالقومسيون المختص بالنظر في ذلك (بند ١٩).

ومتي تقدم التقرير الصادر من القومسيون بخصوص صورة مادة لزم أن يتلى مجلس الشورى ويطبع ويوزع على أعضاء مجلس الشورى قبل المذاكرة باربع وعشرين ساعة على الاقل (بند ٢٠).

والمواد المتعلقة بالمنافع الداخلية اللازم المذاكرة فيها مجلس الشورى بواقع ترتيب اشغاله يلزم أن كل مسألة منها قبل وضعها في ميدان المذاكرة يأخذ الرأي من مجلس الشورى عن لزوم المذاكرة منها وقتئذ أو تاخير الوقت اخر (بند ٢٥).

والى جانب ما تقدم تفتح المذاكرة بخصوص التقرير المذكورة عنه في (بند ٢) من هذه اللائحة في الوقت المعين له في ترتيب اشغال مجلس الشورى , ويقتضي افتتاح المذاكرة اولا فيما يتعلق بصورة التصور المعروضة على وجه العموم ثم منها يتعلق بكل قلم أو باب منها خاصة (بند ٢١).

واذا لم تطلب اللجنة إجراء تغيرات في المشروع المحال عليها أو طلبت ولم يوافق بها الحكومة على ذلك يقدم النص الأصلي من مشروع القانون بمجلس النواب للمداولة فيه في اللائحة الأساسية لمجلس النواب المصري لعام ١٨٨٢ (م. ٢٧).

وانحصرت أحكام القانون النظامي المصري لعام ١٩٣١ بهذا الشأن على أنه لا يجوز إصدار أي قانون ما لم يتقدم ابتداء للجمعية التشريعية لأخذ رأيها فيه يقرر بطريقة عامة امراً متعلقاً بحقوق السكان المدنية أو السياسية وكذا كل امر عال يشتمل على لائحة إدارة عمومية.

تكاد تكون قد اتفقت في المبادئ العامة للمناقشة أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية لكل من المجلس الوطني ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري ومجلس النواب اللبناني ومجلس النواب السوري. وان كانت قد تباينت في التفاصيل . حيث اذا كانت لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. قد نصت على أن ((تبدأ المداولة بتلاوة التقرير ومواد المشروع والتعديلات التي ادخلت عليه ثم تدور المناقشة في المبادئ العامة ام لا)) (م. ٦٩).

واذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع ام اذا وافق عليه من حيث المبدأ انتقل المجلس إلى مناقشة المواد مادة مادة بعد تلاوة كل منها وما يكون قد قدم بشأنها من اقتراحات (م. ٧٠). وبذلك يقول المجلس كلمته في الموضوع المطروح للرئيس بأكمله اولا ثم تبدأ مناقشة المواد بعد ذلك . الا انه رغم اتفاق اللوائح المذكورة اعلاه في هذا الشأن مع أحكام هذه اللائحة , فانها قد تباينت معها لقد أضافت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. بهذا الخصوص النص على أن تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي ومذكراته التفسيرية , وتقرير اللجنة المختصة , وما يتضمن من تعديلات ثم تعطي الكلمة لبحث المشروع عامة ولقرار اللجنة فالحكومة فالأعضاء . ولا يجوز لاي من هؤلاء الكلام في المبادئ العامة للمشروع اكثر من مرتين الا بإذن المجلس . فإذا وافق المجلس على ذلك من حيث المبدأ انتقل لمناقشة مواد مادة مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي

قدمت بشأنها ويؤخذ الرأي على كل مادة , ثم على المشروع في مجموعة إتماما للمداولة الأولى (م. ٨٤).

وبالمقابل انحصرت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بهذا الخصوص على النص على أن : ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها. ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة , ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعة (م. ١٢٩).

لقد إتفقت أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري في النص على انه بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات أولا , ويبدء أوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة مجموعها. بيد أنه اذا كانت أحكام لائحة مجلس الشورى قد اقتصرت على قرار المجلس بشأن احد المواد وحق المجلس في مناقشتها. فإن لائحة مجلس الشعب المصري قد أضافت النص حكماً على حق الجهات. التي يخول لها ذلك.

وفي الوقت الذي قررت المادة ٨٩ من لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. أنه : إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها فله أن يعود إلى مناقشة تلك المادة. فانه لائحة مجلس الشعب المصري قد قضت بأنه : اذا قرر المجلس حكماً في أحد المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها , فللمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة , وكذلك يجوز للمجلس اعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها اذا إبتدت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة , أو رئيس اللجنة , أو مقررها , أو عشرة من أعضاء المجلس (م. ١٥٢).

ومع أن أحكام اللائحتين المذكورتين قد اتفقت بشأن عدم جواز أخذ الرأي نهائياً في مشروع القانون قبل مضي مدة معينة , الا أن احكامهما قد تباينت في

هذه المدة ((ثلاثة ايام على الاقل من انتهاء المداولة فيه)) ما لم يقرر المجلس بأغلبية مجموع أعضائه غير ذلك في لائحة مجلس الشورى (م. ٨٥) و((أربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة في لائحة مجلس الشعب المصري)) (م. ١٥٣). كما أضافت الاخيرة انه : يجوز بموافقة المجلس – في الاصول المستعجلة – أخذ الرأي النهائي على المشروع في ذات الجلسة التي تمت الموافقة عليها فيها , وذلك بعد ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك (م. ١٥٣).

وإلى جانب ما تقدم قضت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بأصول الكلام في اقتراحات التعديل حيث : لا يجوز الكلام في اقتراحات التعديل لا لمقدم الاقتراحات ولمعارض واحد وللحكومة ولمقرر اللجنة ورئيسها. ومع ذلك فلرئيس المجلس إذا رأى مقتضى أن يأذن في الكلام لممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب ولغيرهم من الأعضاء ما لم يقرر المجلس غير ذلك (م. ١٥١).

ومع أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ٥٩) وأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد اتفقت مع أحكام لائحة الشعب المصري في عدم النص على المذكرة التفسيرية المرفقة بالمشروع المقدم للمناقشة في المجلس . غير أن النظامين الداخلين للمجلسين اللبناني والسوري قد اختلفت مع أحكام لائحة مجلس الشعب في الإجراءات التالية : تبدأ المداولة بمذكرة عامة في مبادئ المشروع المقترح ومتى انتهت هذه المذكرة يستشير الرئيس المجلس في الانتقال إلى مناقشة المواد فاذا تقرر ذلك استمرت المناقشة في المشروع وصوت عليه مادة مادة (ف. أ م. ٥٩) واذا لم يوافق المجلس على الانتقال إلى مناقشة المواد ولم يقرر إعادته إلى اللجنة عُد ذلك رفضاً للمشروع (ف. ب. م. ٥٩). والاختلاف في أحكام لائحة مجلس الشعب المصري عن النظامين الداخلين لمجلسي النواب اللبناني والسوري هو أن لائحة

مجلس الشعب قد قضت بالانتقال إلى مناقشة المشروع والاقتراح دون استئذان المجلس بينما اشترطت أحكام مجلسي النواب السوري واللبناني الإذن بذلك من قبل المجلس ، قررتها اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث .

وبالمقابل قررالنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ أنه يمكن للمجلس قبل التصويت على مجموع مشاريع أو مقترحات قوانين أن يقرر مناقشة ثانية حول مجموع النص أو جزء منه ويتم ذلك إما بطلب من الحكومة أو اللجنة المعنية بدراسة النص أو رئيس فريق نيابي أو عُشر أعضاء المجلس (م.١١٨). ويشرح في التصويت على مشروع أو مقترح قانون بعد أن إتمام عملية التصويت على آخر مادة إضافية ملحقة به باعتبارها مشروع تعديل. كل مشروع أو مقترح يتضمن مادة واحدة فإن التصويت على المادة يعتبر تصويتاً على مجموع المشروع أو المقترح ولا يقبل إلحاق أي مادة إضافية(م.٢١٠).

أما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي فقد أوجزت هذا الحكم بأن : تبدأ المناقشة في مبادئ مشروع القانون . ومتى انتهت هذه المناقشة يستشير المجلس في الانتقال إلى مناقشة الفصول واحد واحد على التعاقب. فإذا تقرر ذلك استمرت المناقشة في الفصول مع التعديلات الخاصة بها. وإذا لم يوافق المجلس على الانتقال إلى مناقشة الفصول أو لم يقرر إعادة المشروع إلى اللجنة عد ذلك رفضاً للمشروع. ولممثلي الحكومة وللنواب الحق أثناء المناقشة في اقتراح تعديل يقع التصويت بدون مناقشة وبالأغلبية المطلقة على إحالته على اللجنة لدرسه , ويعد التعديل مرفوضاً في صورة عدم تقرير إحالته إلى اللجنة. عند تعدد التعديلات تقع مناقشتها حسب الترتيب التالي : تعديلات الحذف أولاً , فبقية التعديلات ابتداء من أبعدها عن فحوى النص الأصلي . ولا يتناول الكلمة حول كل تعديل , سوى ممثل الحكومة والرئيس والمقرر للجنة وواحد ممن قدموا التعديل ومعارض واحد للتعديل من النواب (فصل ٤٣). وقد تقاربت

أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري مع النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي في عدم الإسهاب في إجراء التعديلات بالنص على أن : تقدم التعديلات المقترحة أثناء المناقشة كتابة الى رئيس المجلس لعرضها على المجلس وان تحال هذه التعديلات على اللجنة التي وضعت التقرير عن المشروع اذا قرر المجلس ذلك بناء على طلب احد النواب او رئيس اللجنة او مقررها. إذا تبين أن للتعديلات المقترحة تأثير في باقي نصوص المشروع اجل المجلس النظر فيه حتى تنتهي اللجنة من تقديم تقريرها على التعديل. اما اذا لم يكن للتعديلات المقترحة تأثير في باقي نصوص المشروع فيثابر المجلس على المناقشة. غير ان أحكام هذا النظام الداخلي لم تشر الى حصر كلمات التعديل من قبل ممثل الحكومة والرئيس والمقرر للجنة... الخ (انظر م٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري).

وبالمقابل اكتفت أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بالنص على ان : يعتبر تقديم المشروع من قبل رئيس المجلس بعد قرار اللجنة المختصة انه صالح وملائم للمصلحة العامة كما. لو انه قرئ للمرة الأولى , كما سبقت الإشارة الى ذلك.

وأسهبت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ في هذا الموضوع حيث تبتدئ المداولة في أي موضوع يراد أن يفصل فيه المجلس بصيغة إقتراح يقدم وفق أحكام اللائحة ولا ينظر في إقتراح لم يؤيد بالتثنيه سوى الإقتراحات المقدمة من وزير بمبادرة رسمية أو إقتراحات بموضوع يقدمه أكثر من عضو أو الإقتراحات الواردة في مداولات اللجان(ف١ - م٣٣). ثم أجاز البند الثاني من المادة ٣٣ تقديم أي إقتراح إرتجالاً بقرار إجرائي وذلك بتقديمه كتابة أو تلاوته أثناء التداول في الموضوع المتعلق به..الخ. البند هذا.

في حين خول البند ٣ من نفس المادة لرئيس المجلس ما قدم إرتجالاً إقتراح من الوزير أو أي من قادة المجلس المختص أن يأذن بتأجيل الموضوع المقترح لأجل لاحق لإدراجه في جدول الأعمال .

وبالمقابل قضى البند الرابع من المادة ٣٣ بان: لا تقبل أي إقتراح برفض إقتراح مطروح للفصل فيه ولا بتعديله بوجه ينقض أصله أو بما يخالف قراراً سابقاً إتخذه المجلس بشأنه على أنه لا يجوز للعضو معارضة أي إقتراح ويجوز للجنة ان توصي برفض أي إقتراح في تقريرها .

واذا كانت اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والموقتة في الدول العربية بالشكل المشار اليه فان أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والموقتة في دول عربية أخرى قد تفاوتت هي الاخرى في هذا الأمر . وكانت اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي اكثر اللوائح الداخلية الموجودة لدينا تفصيلاً لموضوع المدافعة.

اذ طبقاً للمادة ١٠٢ من هذه اللائحة تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المختصة ما يتضمنه من تعديلات , ثم تعطي الكلمة ببحث المشروع بصورة عامة لمقرر اللجنة فالحكومة فالأعضاء.

وان كانت هذه المادة قد قررت انه لا يجوز لاي من هؤلاء الكلام في المبادئ العامة للمشروع اكثر من مرتين الا باذن من المجلس فاذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل الى مناقشة مواده مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها ويؤخذ الرأي على كل مادة ثم على المشروع في مجموعة إتماما للمداولة الأولى.

وقد اتفقت إحكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة مع نص لائحة مجلس الأمة الكويتي[1].

وبالمقابل انحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني الأردني في النص على انه. بعد ان يوزع تقرير اللجنة على الأعضاء على الوجه المبين في المادة السابقة يعين المجلس يوماً للمذاكرة في مواده وفي اليوم المعين المذكورة تجري المذاكرة في مواد مشروع القانون كل مادة بمفردها مع أي التعديل مقترح او حالة عليها سواء قبل أو اثناء المناقشة ويجب ان يرجع الى راي الأكثرية في قبول او رفض كل مادة من المواد المذكرة او التعديل المقترح (م. ٣٣).

بينما قررت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ أنه لا يجوز المناقشة و لا التصويت على مشروع أو مقترح قانون قبل تقديمه الى اللجنة المختصة طبقاً للمقتضيات الواردة في المواد من١٧٨ الى ١٩٤ من هذا النظام الداخلي (م١٩٩). وأشترط هذا النظام أن تبتدئ مناقشة المشاريع بالإستماع الى الحكومة وبتقديم تقرير للجنة المعنية بالأمر. تبتدئ مناقشة المقترح بالإستماع الى صاحبه أو مقرر اللجنة المعنية وتقديم اللجنة أو اللجان المعنية، وبعد ذلك لا يمكن أن يحال على المناقشة أو التصويت أي نص مضاد، ولا يقبل أي تدخل إلا إذا كان موضوع النص المقترح دراسته يخالف مقتضيات الدستور, كما أنه بالإمكان إحالة هذا المقترح الأخير على التصويت قصد التأكد من أنه لا يحال لمناقشته، وبمجرد حصول المقترح على الأغلبية وجب إلغاء النص الذي سبق تقديمه للمناقشة.

---

(1) ـ راجع لائحة المجلس ألإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة. في كتاب أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة . تأليف: د/ سيد محمد إبراهيم . صدر عن مركز الوثائق والدراسات أبو ظبي ١٩٧٥. ص٤٤١- ٤٧٥. وقد صدرت بالمرسوم ألإتحادي رقم ٤٤ لعام ١٩٧٢.

المداولة الثانية ..

تعتبر المداولة الثانية حالة استثنائية في طائفة من أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في الدول العربية. وتتم هذه المداولة بعد مدة معينة من انتهاء المداولة الأولى. وتنحصر في تعديل بعض نصوص المشروع المعني بالمناقشة.

ويقوم بطلب المداولة الثانية كل من السلطة التنفيذية او عدد من النواب في السلطة التشريعية. ومع الأخذ بعين الاعتبار اتفاق عدد من اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية على أن تكون المداولة الثانية حالة استثنائية من حيث المبدأ كما هي الحال في احكام لوائح وأنظمة كل من مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ ومجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ولائحتي المجلس الوطني ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب اليمني. غير أنه إذا كانت لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. قد قررتا أن يكون (إجراء مداولة ثانية إذا ما قدم طلب بذلك كل من الحكومة او مقرر اللجنة او رئيسها , او عشرين عضو على الأقل خلال الفترة المبينة في الفقرة السابقة (أي خلال ثلاثة ايام على الأقل المؤلف) ويبين بالطلب المادة او المواد المراد تعديلها , وأسباب هذا التعديل. وتقتصر المداولة الثانية على المناقشة في التعديلات المقترحة , ثم يؤخذ الرأي على المواد التي اقترح تعديلها وبعدئذ يؤخذ الرأي على المشروع نهائياً (الجزء الثاني من م.٨٥ , من لائحة مجلس الشورى والنظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م.). فإن لائحة مجلس الشعب المصري قد اشترطت اجراء المداولة الثانية اذا قدم طلب كتابي الى رئيس المجلس كل من الحكومة او مقرر اللجنة او رئيسها او احد ممثلي الهيئات البرلمانية للاحزاب وعشرين عضواً على الاقل. دون ان تحدد المدة التي حددتها أحكام لائحتي مجلس الامة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (انظر المادة ١٥٤).

بينما يطلب المداولة الثانية في لائحة مجلس النواب اليمني ممثل الحكومة او ربع الأعضاء الحاضرين (م. ٩٥).

أما لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ فقد خولت طلب المداولة الثانية (الى جانب الحكومة) لرئيس الدولة ايضاً. الا انها لم تشر الى أي عدد من اعضاء المجلس طبقاً لما جاء في المادة ٧٢ منها بانه ((يجب اجراء مداولة ثانية اذا قدم طلب اليه بذلك من المجلس الجمهوري او الحكومة او رئيس اللجنة قبل الاقتراع عليه نهائياً)). وبذلك لم يشمل هذا الحق لاي عدد من أعضاء المجلس او مقرري اللجان.

ومع ان احكام لائحة مجلس الشعب التأسيسي قد اتفقت في مجملها مع أحكام لائحة مجلس الشورى بيد انها قد حصرت حق طلب المداولة الثانية على طلب رئيس المجلس والحكومة وعشرين عضو في المجلس ولم تشر الى طلب رئيس اللجنة المختصة او مقررها.

ولم يقضي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الجديد بـ (المذاكرتين). وان كان المجلس قد اقر القاعدة اجتهاداً اثناء درس مشروع قانون الانتخاب عام ١٩٥٦. ويقرر الفقيه انور الخطيب انه ((ثمة حالة تشبه حالة النص الخاضع للمذاكرتين , وهي حالة الشروع في درس مشروع ما , ثم إعادته الى الحكومة او الى اللجنة التي درسته او الى لجنة اخرى))وفي هذه الحالة وفقاً لهذه الوجهة النظر الفقهية ((لا يبقى من صعوبة في تقرير ما يطلب بشأن التعديلات المقدمة . إذا أنها تحال على اللجنة مع المشروع الأصلي لإعادة النظر فيها وتقرير ما يجب بشأنها)) خاصة وأن المادة ١٣٧ من النظام لداخلي لمجلس النواب قد أوجبت ((احالتها على اللجنة , وهو أمر طبيعي لا مجال للجدل فيه)) لأن المادة ١٣٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠(النظام القديم) قد فرضت الأصول التالية:

١- يجب أن تُسمع إيضاحات صاحب التعديل.

٢- للجنة التي درست الموضع وحدها حق الجواب.

٣- بعد جواب اللجنة يتخذ المجلس احد موقفين:

أ- إما أن يرفض النظر في التعديل.

ب- أو أن يقرر إحالته على اللجنة . .

وفي هذه الحالة تؤجل الهيئة النظر في المشروع أو الاقتراح إلى أن تنتهي اللجنة من عملها في الأجل الذي ينظر المجلس لها بشرط أن لا يتجاوز ((ثلاثة أيام)).

وعلاوة على ذلك فإن ((الموقت الذي يتخذه المجلس يبنى على جواب اللجنة. فاللجنة أن تدرس التعديل تحوراً وتقرر فقط ما إذا كان حرياً بالاعتبار أم لا . والنص يفرض في الظرف المماثل اللجوء إلى أصول الاعتبار , وهي الأصول التي تقضي ((بعرض كل اقتراحات على لجنة الاقتراحات لدرسة يترو وإبداء رأي موجز فيما إذا كان حرياً بالاعتبار فيحال على اللجنة المختصة أوغير حري بالاعتبار فيرفض النظر فيه)). وقد درجت العادة في مجلس النواب اللبناني أن تقوم رئاسة المجلس عند تقديم تعديل ما على مادة من مشروع أو اقتراح أن تطرح هذا التعديل للتصويت فوراً بعد أن تستمع الى إيضاح صاحبه دون ان تأخذ رأي اللجنة فيه والحال أن تكليف اللجنة بشخص رئيسها أو مقررها أن تبدي رأيها في الاقتراح من شأنه أن يستلفت انتباه الأعضاء ويحملهم على التبصر في التعديل المقترح , وللمجلس الكلمة الأخيرة. وإذا فرض ان اللجنة ابدت رأياً بأن التعديل غير حري بالاعتبار فللمجلس ان يقرر العكس.

وفي هذه الحالة يتوجب عليه ان يؤجل النظر في المشروع لثلاثة ايام على الأكثر وتكليف اللجنة بدرس اقتراح التعديل بروية وإمعان ويجب على للجنة ان

تعطي رأيها في أساس الموضوع ولا يكون الاقتراح حريا بالاعتبار فحسب وعلى ضوء راي اللجنة يناقش المجلس في التعديل المقترح ويقرر ما يشاء (ما بين الأقواس راجع الأصول البرلمانية صفحات ١٨٧-١٩٠).

واختلفت أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ عن احكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية المذكورة سابقاً . وذلك لاشتراط لائحة مجلس الشعب السوداني ملائمة المشروع وصلاحه للمصلحة العامة. يعتبر كما لو أن يمر بالإجراءات التي وردت في اللوائح والأنظمة التي أوردناها أعلاه. أما القراءة الثانية فتتم ((في الجلسة التي ادرج مشروع القانون للقراءة الثانية فيها. يقترح مقدم المشروع ((أن يقرأ الآن مشروع القانون للمرة الثانية)) وعندما يطرح رئيس المجلس هذا الاقتراح أمام المجلس تجري مناقشة المزايا والمبادئ العامة لمشروع القانون (ف. ١ م.٥٨).

واشترطت لائحة مجلس الشعب السوداني ان يتم الإعداد للقراءة الثانية. حيث تبتدئ بتقرير اللجنة المختصة , التي بعد فراغها ((من نظر المشروع ترفعه للمجلس مشفوعاً بتقرير شامل تضمنه جميع الخطوات التي اتخذتها في شأن المشروع وتعليقاتها على مواد المشروع والتعديلات التي تقترح إدخالها فيه مع توضيح ما اذا كانت قد استحقت للجهة او الجهات المتأثرة بالمشروع ونتيجة سماعهم وتوصياتها حول المسائل التي أثيرت من قبل تلك الجهات)) (م.٥٥).

وبعد ذلك ((تسلم مشروعات القوانين بتقاريرها المعدة وفقاً للمادة ٥٥ لرئيس المجلس (ف. أ م. ٥٦). غير ان ادراج مشروع القانون للقراءة الثانية لا يتم بعد فترة محددة كما هي الحال في اللوائح السابقة الذكر ((مدة ثلاثة ايام)) وانما ((في التاريخ الذي يحدده رئيس المجلس)) (ف.٢ م.٥٦).

وعلاوة على ما تقدم لم تقرر هذه اللائحة حق عدد محدد من أعضاء المجلس اقتراح التعديل في القراءة الثانية (المكونة من عشرين عضواً والحكومة الخ . . . في الأحكام المذكورة أعلاه). وانما أعطت هذه اللائحة الحق لكل عضو في المجلس وكل وزير طبقاً لما جاء في البند ٢ من المادة ٥٨ بأنه ((يجوز لاي عضو ولأي وزير ان يقترح تعديل يهدف الى حمل رئيس المجلس على رفض مشروع القانون او تأجيل النظر فيه وعليه أن يوضح الأسباب التي في نظره تبرر هذا التعديل). و((إذا أسقط اقتراح القراءة الثانية أو اذا اقر تعديل بموجب البند ٢ من هذه المادة فلا يتخذ أي اجراء اخر مشروع القانون في نفس الدورة)) (بند ٣ من نفس المادة* و(اذا اجيز اقتراح القراءة الثانية يدرج مشروع القانون للمناقشة لمرحلة التقرير في تاريخ يحدده رئيس المجلس ويوزع مشروع القانون وتقرير اللجنة على الأعضاء)) (بند ٤ من نفس المادة).

وعلى هذا الأساس فان لائحة مجلس الشعب السوداني هذه قد قضت بمرحلة وسط بين القرآنتين الثانية والثالثة , وقد انفردت هذه اللائحة بهذا الحكم من بين جميع اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث. كما ان لائحة هذا المجلس قد خولت لرئيس المجلس تحديد تاريخ مرحلة تقرير القراءة الثالثة شأنه في ذلك تحديد تاريخ القراءة الثانية , وقررت احكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المداولة الثانية مشترطة مضي أربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة الاولى . وذلك بما نصت عليه المادة ١٠٤ منها بأنه لا يجوز إجراء المداولة الثانية على مشروع القانون قبل مضي أربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة الأولى فيه الا اذا قرر المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم غير ذلك وتقتصر المداولة الثانية على المناقشة في التعديلات التي يقترحها الاعضاء كتابة على المشروع الذي اقره المجلس في المداولة الأولى ثم يقترع نهائياً على المشروع.

وسار على هذه الشاكلة دستور السودان الإنتقالي لعام٢٠٠٥ حين قرر لرئيس الدولة ومؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء أو الوزير القومي أو لجنة من لجان الهيئة التشريعية تقديم مشروع القانون (م١٠٦ ف١) دون قيود. بينما إشترط إجازة اللجنة المختصة في ذلك المشروع إذا طرح مشروع القانون بمبادرة خاصة فلا يجوز عرضه على المجلس المعني قبل أن تجيزه اللجنة المختصة في ذلك المجلس بحسبانه يتناول أمراً يمس المصلحة. إجراءات عرض ونظر المشروعات للقوانين(ف٢ من نفس المادة) ثم تطرق هذا الدستور الى القراءات لها حين نص في المادة ١٠٧ :

١- على أن يعرض مشروع القانون المقدم لأي من مجلس الهيئة التشريعية القومية للقراءة الأولى بإيراد إسم القانون، ويعتبر ذلك أنه قدم للمجلس المعني . ويقدم المشروع للقراءة الثانية للتداول بوجه عام والإجازة من حيث المبدأ.
فإذا أجيز المشروع في القراءة الثانية تكون هناك قراءة ثالثة للتداول فيه على وجه التفصيل ، ولإدخال أي تعديل عليه ومن ثم الفصل فيه، وبعدها يقدم المشروع في شكله النهائي للقراءة الختامية وفي هذه المرحلة لا يكون المشروع عرضة للمناقشة وتتم إجازته مادة مادة ثم يجاز على الجملة (ف١).

٢- على رئيس المجلس أن يحيل مشروع القانون بعد القراءة الأولى الى اللجنة المعنية لكي تعد تقريراً يتضمن تقويماً عاماً للمشروع تمهيداً للقراءة الثانية. كما تقدم اللجنة تقريراً حول التعديلات التي أجازتها أو لم تجزها عند القراءة الثالثة ويجوز لرئيس المجلس ان يحيل المشروع مرة أخرى للجنة المعنية لإعداد تقرير حول الصياغة النهائية له تمهيداً للقراءة الختامية.

وبالمقابل صمتت عن النص على ذلك احكام لاتحتي المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الاردني. انصاف م. ١٠٥- ١٠٨).

القراءة الثانية

قررت هذه اللائحة القيام بإجراءات معينة في مرحلة التقرير تكمن في أنه ((عندما يقدم رئيس المجلس مشروع القانون للمجلس في مرحلة التقرير يناقش أولاً المواد التي اقترحها اللجنة ثم أي تعديل يراد ادخاله في المشروع)) (بند ١ م. ٥٩). غير أن هذه اللائحة منعت في نفس الوقت جواز ((النظر في أي اقتراح بتعديل مادة او اضافة اخرى الا اذا ظهر الاقتراح في جدول الأعمال)) (بند ٢ من المادة). في هذه المرحلة. واشترطت هذه اللائحة ((عند تلاوة كل مادة عدلتها اللجنة او قدم بشأنها اقتراح تعديل وقبل طرحها للرأي بإذن رئيس المجلس لمقدم المشروع او مقدم التعديل بشرح المادة او التعديل بحسب الحال ويجوز ان توجه اليه أسئلة بقصد زيادة الإيضاح. ولا يتعين ان تكون تلك الأسئلة بإخطار سابق)) (بند ٣ من المادة).

ومع ان البند ٥ من المادة ٥٨ من لائحة مجلس الشعب السوداني قد اتفق في محتواه مع أحكام لائحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري (مع تباين في الصياغة) في أخذ الرأي على الإقتراحات بالتعديلات أولاً على التعديل. إلا أن البند ٦ من نفس المادة قد أضاف أنه: عند انتهاء النظر في اخر مادة في المشروع يجوز اقتراح أي تعديل في أي جدول انتهاء النظر في اخر مادة في المشروع يجوز اقتراح أي تعديل في أي جدول قد يكون ملحقاً بالمشروع كما يجوز اضافة جدول او جداول اليه وذلك مع مراعاة الشروط الواردة في البند ١ من المادة ٥٨)). وبعد هذه الإجراءات كلها في مرحلة التقرير واذا لم ((يدرج في جدول الاعمال أي اقتراح لتعديل مادة أو جدول أو اضافة أي شيء منها يحدد رئيس المجلس تاريخاً للقراءة الثالثة ويحيل مشروع القانون لإفراغه في صيغته النهائية قبل عرضه على المجلس)) (بند ٧. م. ٥٨).

القراءة الثالثة :

انفردت أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني بالنص على القراءة الثالثة لمشروعات القوانين من بين جميع اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية (المتوفرة لدينا أثناء البحث) في الدول العربية. واشترطت هذه اللائحة الشروط التي سبق أن أوردناها في أحكامها المتعلقة بمرحلة التقرير بين القراءتين بالإجراءات المطولة التي تعتبر القراءة الثالثة امتداد لهذا التطويل في سير مناقشة السلطة التشريعية لمشاريع واقتراحات القوانين.

تبدأ القراءة الثالثة بموجب أحكام هذه اللائحة بأن: يقترح مقدم الاقتراح في الجلسة المحددة مشروع القانون بأن ((يقرأ الآن مشروع القانون للمرة الثالثة)) (بند ١ م.٦٠). وبعد ذلك يطرح رئيس المجلس هذا الاقتراح للنقاش وعندها يقتصر النقاش على محتويات المشروع في وضعه النهائي بعد التعديلات التي أدخلت عليه في المراحل السابقة (بند ٢ من المادة ٦٠) الأخرى المذكورة أعلاه. على أنه بخلاف تلك الأحكام الواردة اللوائح الأخرى فإن هذه اللائحة قد قررت جواز تقديم ((اقتراح اعادة أي جزء من المشروع للجنة المختصة ولجنة التشريع والشؤون القانونية اذا تبين أن مسائل جديدة قد نشأت عند الصياغة (بند ٣ من المادة). وجواز تقديم اقتراح بإذن رئيس المجلس لتعديل أو تصحيح خطأ لفظي أو أعادة عبارة سقطت عن طريق السهو في سياق نصوص مشروع القانون ويجب أن لا يأذن الرئيس بأي تعديل في جوهر النصوص قد يضيف إليها أو ينقص منها (بند ٤ من المادة).

وتجدر الإشارة إلى أن ما ورد هنا في اجراءات القراءات الثالثة في هذه اللائحة. قد ورد من حيث المبدأ في الاحكام المتعلقة بضبط صياغة مشروعات القوانين في لائحة مجلس الشعب المصري. حيث خولت المادة ١٥٧ منه أو

للمجلس قبل أخذ الرأي على مشروع القانون بصفة نهائية إذا كانت قد أدخلت على نصوصه تعديلات بالجلسة , أن يحيله إلى اللجنة المختصة لتبدي رأيها بالاشتراك مع لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أو مكتبها في صياغة وتنسيق أحكامه , وعلى اللجنة المحال إليها المشروع أن تقدم تقريرها في الموعد الذي يحددة المجلس . ولا يجوز بعدئذ مناقشة في المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة)).

وإذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة المذكورة أعلاه قد تفاوتت بالشكل السابق ذكره في موضوع المداولات . فإن النظامين الداخليين للسلطتين المؤقتة والتشريعية التونسية قد صمتت عن النص على المداولة الثانية.

وكما سبق القول أن الهدف من المناقشة والتصويت هو أن يؤمن للنائب الوسيلة ليقول بوضوح ما يفكر به , ما يؤيده وما يعارضه ليأتي التصويت حراً صادقاً للتعبير عما يفكر به النائب. وسبب ذلك أن أي مشروع مهما كان بسيطاً وموجزاً قد يتضمن بعض المبادئ أو بعض الكلمات التي يمكن أن تحول عنه اكثر الاعضاء تأييداً له . أن حرية الرأي في المناقشة والتصويت من الحريات الدستورية المقررة للمواطنين في كل مناحي الحياة. ومن هذه المبادئ الدستورية تنبثق حرية رأي النائب في المناقشات والتصويت على ما تقرره السلطة التشريعية كجزء من الممارسة الديمقراطية حقاً من حقوق النائب. على أن الأمر جدير بالنظر في الكيفية التي تنتهي بها المناقشة كمقدمة للانتقال إلى التصويت على ما دارت عليه المناقشة وذلك بعد إقفالها.

الباب الرابع

إقرار القوانين والمعاهدات

١ ـ إقفال باب المناقشة .

لم تقضي جميع أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة باقفال باب المناقشة . وبالعودة إلى أحكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة سوف يتضح أي منها التي قررت إقفال باب المناقشة و منها التي صمتت عن النص على ذلك.

تمتع رئيس المجلس وعشرة أعضاء في المجلس بحق إقفال باب المناقشة في لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. (م. ١٢٠) ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٦٤) بالنص على أن ((يعلن الرئيس انتهاء المناقشة بعد انتهاء المأذون لهم (طالبي) الكلام من كلامهم)) ((وللرئيس أن يقترح إقفال باب المناقشة إذا رأي أن الموضوع قد استوفى بحثه كما يجوز إقفال باب المناقشة بناء على طلب كتابي موقع عليه من عشرة أعضاء على الأقل ويعرض هذا الاقتراح على المجلس)) (راجع المادة ١١٧ من لائحة المجلس الوطني والمادة ١٦٥ من لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. والمادة ٢٩٦ من لائحة مجلس الشعب المصري).

وبالمقابل انحصر حق إقفال باب المناقشة على رئيس مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. طبقاً للائحة الداخلية التي نصت على أن ((يعلن رئيس المجلس انهاء المناقشة بعد انتهاء طالبي الكلام من كلامهم وله أن يقترح اقفال باب المناقشة اذا راي أن الموضوع قد استوفي بحثه)) ((م.٥٢)).

أما أحكام لائحتي مجلس الشعب المصري ومجلس النواب اليمني فانهما قد خولتا لكل من رئيس المجلس حق اقتراح إقفال باب المناقشة بالنص على أنه:

للرئيس أن يقترح إقفال باب المناقشة اذا راي ام الموضوع قد استوفى بحثه من جهة . ورفعتا من جهة أخرى عدد أعضاء المجلس الذين يطلبون إقفال باب المناقشة إلى عشرين عضواً (م. ٢٩٧ من لائحة مجلس الشعب المصري وم. ٧٤ من لائحة مجلس النواب اليمني). على أن لائحة مجلس النواب اليمني قد خولت إلى جانب ما تقدم بالاقتراح باقفال المناقشة للحكومة أو اللجنة المختصة (م. ٧٥). واتفقت اللائحتان في أن تكون الاولوية في ذلك لمن طلب الكلام في الموضوع الأصلي على أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اشترطت أن تكون الأولوية أيضاً بين معارضي الاقتراح باقفال باب المناقشة لممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة الذين طلبوا الكلام الخ . (نفس المادة). إلا أن أحكام هذه اللوائح قد اتفقت في أن يصدر المجلس قراره باقفال باب المناقشة أو الاستمرار فيها بأغلبية أعضاء المجلس الحاضرين (انظر م.٢٩٧ من لائحة مجلس الشعب المصري وم . ٧٧ من لائحة مجلس النواب اليمني).

واتفقت أحكام اللوائح الداخلية المذكورة سابقاً (باستثناء لائحتي المجلس الوطني ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي.) على النص على أن يؤذن دائماً لعضو واحد بالكلام عقب المتكلم من الحكومة . وتشابهت أحكام عدد من لوائح السلطة التشريعية في هذه البلدان بشأن جواز اقفال باب المناقشة إلا إذا تكلم في الموضوع المعروض اثنان من مؤيديه واثنان من معارضيه كما هي الحال في لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٦٦) والشعب المصري (م. ٢٩٦) والنواب اليمني (م. ٧٦).

وبالمقابل لم تقرر أحكام لائحة الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ , والأنظمة الداخلية لمجلس النواب التونسي , والنواب السوري , واللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري . طريقة إقفال باب المناقشة.

وانحصر النص على عدم جواز طلب الكلام بعد إقفال باب المناقشة وقبل أخذ الرأي إلا بصفة السؤال الواجب أخذ الرأي عنه في أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٦٨) ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٧٨).

٢ ـ التصويت وطرائقه

التصويت حق من حقوق النائب , ولا يمكن لأحد منعه من هذا الحق إلا في الحالات التي ينص عليها القانون. وينقسم التصويت إلى تصويت مجزء وتصويت جماعي . وقبل البدء في الحديث عن طرائق التصويت في اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في الدول العربية فإنه لا بد من العودة إلى الأحكام الدستورية في هذه البلدان.

قررت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث إلا يصدر قانون إلا إذا أقرته ((السلطة التشريعية)) إذ ((لا يجوز تقرير مشروع قانون إلا بعد اخذ الرأي فيه مادة مادة)) كما هي الحال في الدساتير المصرية لأعوام ١٩٢٣ (م. ١٠٤) و١٩٥٦ (م. ٨٤) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.٢٢) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٨) والدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م.٥٦) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٦٣) والسوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٥٧). وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (٦٢).

وصمتت طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث عن تجزئة التصويت الذي قررته أحكام الدساتير السابقة في كل من دستور مصر لعام ١٩٣٠ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ ودساتير سوريا لأعوام ١٩٢٠ و١٩٥٠ و ١٩٥٣و ١٩٦٢ و١٩٧٣ ودستوري العراق للعامي ١٩٢٥ و١٩٧٠ ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و١٩٨٥ والدستور اللبناني والدستور التونسي , والدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و١٩٩٦، التي صمتت عن كيفية التصويت بمجمله عدا التصويت على

بيان السياسة العامة. حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة (م.١٢٦ من دستور١٩٨٩) ودستور ١٩٩٦ (م. ١٣٦).

هذا وتجدر الإشارة إلى أن تقرير التصويت الجزئي على مشروعات القوانين في السلطة التشريعية يرجع إلى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ في الاحكام الدستورية العربية. في حين يعود عدم تقرير هذا التصويت إلى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ . والأحكام الدستورية التي أخذت بتجزئة التصويت في بلدان البحث قد استلهمته من النظام الفرنسي.

واذا كانت الأحكام الدستورية في الدول العربية بهذا الشكل من التباين فما هي أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطات على أن نأتي بأحكام اللوائح الداخلية هذه نورد نصوص الدول العربية ذات النظام الملكي كانت لائحة مجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦ اول تشريع فيما نعلم يقرر التصويت في التشريع الدستوري العربي. حيث قررت أن يكون أخذ الأراء بطريقة أخذ الأراء بالصندوق وبطريق الأكثرية المطلقة (بند ٣٢). ويكون التصويت من بعد أخذ الأراء من كل مادة خاصة من المواد المتراكب منها التصورات المذكورة يجب أخذ الاراء أيضاً بخصوص مجموع تلك التصورات على وجه العموم (م. ٢٢).

واذا كانت الاحكام السابقة قد انحصرت على ما تقدم فإن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٢٠ قد قضت به في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٥٦) ومصر لعام ١٩٢٣ (م. ١٠١) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١١٨) و١٩٦٣ (م.١١٨) ودستور السلطة اللحجية لعام ١٩٥٢ (م. ٥٤ وم. ٦٢). والكويت لعام ١٩٦٢ (م.٩٧) والبحرين (م. ٥٩) ودولة الامارات العربية المتحدة (م. ٨٧) وقطر (م.٥٩) واتحاد الجنوب العربي (فصل ٢٢) ودثينة لعام ١٩٦٢ (ف. ٢٢). وإن كانت قد تغايرت في النصوص بالشكل الذي سنبينه فيما بعد.

وصمتت عن النص على التصويت أحكام قانون الحجاز الاساس لعام ١٩٢٦ وعهد الامان التونسي لعام ١٨٦١ واللائحة الاساسية لمجلس نواب مصر لعام ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ ودساتير العراق لعام ١٩٢٥ ومصر لعام ١٩٣٠ والأردن لأعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢ , والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦. ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية.

وكما سبق القول أنه لا يمكن للسلطة التشريعية أن تتخذ أي قرار إلا إذا حضر الجلسة أغلب أعضائها وإذا لم يتوفر النصاب القانوني للحضور في المرة الأولى يكون النصاب القانوني في المرة الثانية أقل من ذلك العدد ما عدا الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة (مثل تعديل الدستور , وانتخاب الرئيس في النظام البرلماني واقرار اتهام رئاسة الدولة الخ . . .). وحجة الفقه في تجزئة التصويت هي أنه مهما يكون المشروع فإنه مهماً سواء كان بسيطاً وموجزاً بسبب أنه يتضمن بعض المبادئ وبعض الكلمات التي يمكن أن يتحول عنه أكثر تأييداً له . وعليه فإن تجزئة التصويت شرط أساسي لتأمين حرية الرأي وإن كان ذلك يفرض على النواب قدر كبير من الجهد والانتباه . وحيثيات ذلك أن طرح مادة متشعبة المبادئ تؤيد الأغلبية قسماً منها وتعارض القسم الآخر يؤدي في حالة منع التجزئة إلى اجبار النواب على التصويت على ما يرفضونه توصلاً إلى التصويت على ما يؤيدون أو التصويت ضد ما يؤيدون توصلاً إلى التصويت على ما يرفضون.

وبما أن أحكام الطائفة الأولى من دساتير بلدان البحث المذكورة أعلاه قد قررت تجزئة التصويت نصاً فإنه لا مانع من أن تأتي بالنصوص التفصيلية المتعلقة بهذا الشأن في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية

والمؤقتة في هذه البلدان في ظل أحكام هذه الدساتير وكذلك أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية التي أنشئت في ظل الطائفة الثانية من الدساتير التي صمتت عن النص على تجزئة التصويت.

تكاد تكون أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية لمجلس النواب اللبناني والسلطة المؤقتة والتشريعية في ج . ع . ي . قد اتفقت على مبدأ تجزئة التصويت من حيث المبدأ . غير أن أحكام هذه السلطة قد تباينت في التفاصيل. مثال ذلك اتفقت أحكام عدد من لوائح وأنظمة هذه السلطات على صيغة عامة تتخذ في النص على أنه : إذا تضمن الاقتراح المفروض عدة مسائل وطلب تجزأتها أخذ الرأي على كل منها على حدة . في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر عام ١٩٣٠ (م. ١٢٠) والنظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. (م.٩٩) ولائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ٧١) ولائحة مجلس الشعب التأسيسي (م. ٧٥) والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ٦١). وهو ما اتفق مع أحكام النظام الداخلي لتلك السلطة في فرنسا قد قرر مبدأين بهذا الشأن : الأول : أن يصوت على اقتراحات أو مشروعات القوانين مادة مادة. الثاني: أن الموضوع المتشعب يجزأ حكماً عندما يطلب ذلك أحد النواب. فكل اقتراح يرمي إلى التصويت على مشروع القانون دفعة واحدة , لا يجوز للرئيس أن يطرح للتصويت اقتراح بحذف فصل كامل من مشروع مؤلف من مواد عدة , ولا التصويت دفعة واحدة على جميع التعديلات المقترحة على مواد المشروع أو الاقتراح.

وحين تطلب تجزئة التصويت على إحدى المواد فإن هذا الطلب لا يخضع لرأي الأكثرية بل يجب على الرئيس أن يطرح المادة مجزأة . واذا تزاحمت

طلبات التجزئة فيبدأ بالتصويت على أوسعها أي على تلك التي تقضي بطرح النص الأصغر[1].

وبخلاف الأحكام السابقة نصت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري على أنه : إذا تضمن الاقتراح المعروض عدة أمور . وطلب مقدمه أو خمسة من الأعضاء تجزئته , عرض الرئيس الرأي في كل مرة على حدة (م. ٣٠١). وبذلك اشترطت هذه المادة تقديم بتجزئة النص من مقدم الاقتراح أو من أعضاء المجلس.

ولما كان التصويت المجزأ هو تصويت مؤقت ولا يصبح نهائياً ما لم يتم التصويت الجماعي على المشروع . فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ قد قرر أنه بعد أخذ الرأي على المشروع مادة مادة يؤخذ الرأي على المشروع مجموعة (ف. ٢ من نفس المادة المذكرة أعلاه). وقد اتفقت هذه الصيغة مع صيغة الفقرة ٢ من المادة ٨٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني مبدئياً حيث نصت هذه الفقرة على أنه (بعد الفراغ من التصويت على المواد يجب أخذ رأي النواب على قبول المشروع بجملته)). وقد تطابقت مع هذا النص المادة ٦٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري .

وبالمقابل لم تقرر نصاً التصويت المجزأ أحكام لائحة مجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩١ والنظام الداخلي الجديد لمجلس النواب اللبناني . حيث اذا كانت أحكام لائحة مجلس النواب اليمني قد صمتت عن النص على التصويت المجزأ (راجع الفصل الخامس منها) فإن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الجديد لم ينص صراحة على وجوب التصويت على المشروع أو الإقتراح مادة مادة كما يرى جانب من الفقه الدستوري اللبناني. لقد أشار أنور الخطيب أن ما جاء عرضاً في الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب

---

[1] راجع أنور الخطيب , الأصول البرلمانية : ص٢٤٢.

اللبناني القائلة بأنه بعد الفراغ من التصويت على المواد يجب أخذ آراء النواب على قبول المشروع بمجمله. غير ملزم بطرح المواد مادة مادة. الأمر الذي جعل مجلس النواب يخضع لاجتهادات متناقضة في هذا الشأن ومخالفة للمبادئ العامة ففيما كانت تقبل مبدأ التجزئة في المادة الواحدة اجتهاد لعد النص كانت تقبل التصويت على المشروع أو الاقتراح دفعة واحدة في ظل النظام الداخلي القديم لمجلس النواب اللبناني الذي كان يوجب التصويت على المشروع مادة مادة (الأصول البرلمانية صفحة ٣٤٣).

ومهما يكن من أمر النص على التصويت الجماعي على المشروع بعد التصويت على مواده أو عدم النص على التصويت الجماعي فإنه كما سبقت الإشارة بأن التصويت المجزأ هو تصويت مؤقت لا يصبح نهائياً ما لم يتم التصويت الجماعي على المشروع طبقاً للقاعدة العامة المتبعة في ذلك . وهو ما يعني أن التصويت الجماعي ضروري لا بشأن مواد المشروع أو الاقتراح فحسب , بل وبشأن مختلف الأجزاء التي تتألف منها المادة الواحدة (إذا كانت تتألف من فقرات أو بنود) . لأن التصويت المجزأ على فقرة واحدة من أحد المواد يستلزم التصويت الجماعي على الفقرة قبل التصويت الجماعي لا يمكن اللجوء إليه ما لم ينته التصويت على كافة الاجزاء . واذا أحيل على اللجنة تعديل ما , على أحد أجزاء المادة فإن هذه الاحالة تحول دون التصويت الجماعي على هذا الاقتراح يؤدي حتماً إلى رفض الآخر. واذا اراد صاحب الاقتراح المرفوض أن يطرح اقتراحه على التصويت , فليس له أن يقدمه بمثابة تعديل قبل التصويت النهائي , فإن لم يفعل سقط حقه بعد التصويت الجماعي بطلب وضع اقتراحه قيد المناقشة.

وحين يكون المشروع أو الاقتراح مؤلفاً من مادة واحدة لم يطلب تجزئتها , فان التصويت على المادة يعني التصويت الجماعي عليها. والحكمة من ذلك الحؤول دون تعريض المجلس لأن ينقض ما قرره. إذ يمكن , لو خضعت المادة

الوحيدة للتصويت الجماعي أن يرفض هذه المادة بعد أن يكون قد قبلها. وعندما يكون ثمة مشروع من مادة وحيدة , وقدم عليه نصوص اضافية , يبدأ بالتصويت على المادة أولاً. فإذا قبلت المادة وسقطت النصوص الإضافية المقدمة أو سحبت , فإن المادة تعتبر مقبولة نهائياً دون اللجوء إلى التصويت الجماعي.

أما إذا كانت هذه النصوص الإضافية معروضة قبل التصويت على المادة ورأي رئيس المجلس أن الأمل بقبولها موقوف على ضم الإضافات إليها فيمكن أن يطرح التصويت على المادة مع الإضافات المقدمة مجتمعة دون أن يستشير المجلس خصوصاً إذا أفصح أحد النواب بأنه لم يكن ليصوت على المادة لو لم يكن مؤملاً على التصويت على الإضافات التي قدمت عليها. وتطبق هذه القاعدة لا في التصويت على اقتراح أو مشروع من مادة وحيدة فحسب , بل في معرض التصويت على المادة الواحدة من مشروع أو مؤلف من عدة مواد.

وحين يكون ثمة مشروع مؤلف من مادتين , صُوت على أولهما في جلسة , ثم أجلت المادة الثانية في جلسة تالية , بإمكان الرئيس أن يعلن أن المشروع مقبولاً دون أن يطرحه للتصويت ثانية , واذا لم يحتج على ذلك أحد النواب . أما إذا احتج أحد النواب على ذلك فيجب مراعاة التصويت على المادة الأولى , والتي سبق قبولها , إذ قد يكون هناك نواب لم يصوتوا على المادة الأولى إلا على أمل التصويت على المادة الثانية. وهكذا إذا أجلت المادة الثانية , فإنه لا بد من أن تؤمن لهم حريتهم بالرجوع عن رأي ورد في المشروع . وتطبق هذه القاعدة عند التصويت على فقرتين تؤلف مادة واحدة . أما إذا كانت هناك مادة صُوت عليها على دفعتين , وقبل الجزء الأول منها ورفض الجزء الثاني , فلا تطرح المادة للتصويت الجماعي (نفس المرجع ص ٢٥-٢٥٢).

لقد أوردنا وجهة النظر الفقهية عن ممارسة أقدم سلطة تشريعية في الوطن العربي مستمرة دون انقطاع وترسخت فيها تقاليد برلمانية لا توجد في أي بلد عربي آخر.

هذا وتجدر الإشارة إلى انه لم ينحصر الأمر على التباين المذكور أعلاه بشأن هذه الأحكام وإنما تعداه إلى تعليل أخذ الرأي في السلطة التشريعية. وينطلق مبدأ تعليل أخذ الرأي من أنه حين يصوت النواب على موضوع ما , فإنهم لا يدينون بالحسبان الا لضمائرهم من وجهة النظر القانونية الصرفة (وان كان هذا متباين في الواقع). وعلى هذا الاساس فإن السلطات التشريعية العريقة وذات التقاليد الراسخة قد منعت تعليل أخذ الرأي منعاً باتاً , وإن كانت قد أجازته بصورة استثنائية بأن يشرح العضو تصويته لا أن يعلله. وشرط أن يكون هذا الشرح قبل التصويت وليس بعده . وإن يكون موجزاً , وإن لا يؤدي إلى فتح مناقشة جديدة تحت ستار بيان التصويت . وهكذا فإذا لمس رئيس المجلس إساءة في استعمال هذا الحق , مثل أن يرى تهافتاً من النواب على طلب الإذن لبيان أسباب الامتناع , فانه بمقدوره أن يمنع الكلام وينتقل فوراً إلى التصويت (خشية من فتح الباب امام النواب لشرح تصويتهم وهو ما سينفتح من جديد باب مناقشة جديدة قبل اقفال بابها). وعليه فان القاعدة العامة في هذا الشأن هي منع بيان أسباب التصويت وعدم منع أسباب الامتناع عنه.

وبالعودة إلى أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية نجد أن كثيراً منها قد نصت عليه وإن كانت بطرق مختلفة. وعلى سبيل ذلك نصت المادة ١٢٣ من لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. على أنه ((يجب على كل عضو أن يدلي بصوته في كل موضوع يعرض لأخذ الرأي ولا يجوز الامتناع عن إبداء الرأي إلا لأسباب يبديها العضو قبل إعلان النتيجة)).

ومع أن أحكام لوائح مجلس الشورى (م.١٧٢) ومجلس الشعب التأسيسي (م. ٥٩) في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٨٢) قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني بهذا الخصوص غير أن أحكام اللوائح الثلاث الاخيرة قد دققت في الصياغة اكثر. حيث اذا كانت نهاية المادة ١٢٣ من لائحة المجلس الوطني قد قضت بأن ((يبديها العضو قبل اعلان النتيجة)) فان أحكام لوائح مجلس الشورى ومجلس الشعب التأسيسي ومجلس النواب قد قررت أن ((يبديها بعد أخذ الرأي وقبل اعلان النتيجة)). وفصلت هذا الحكم اكثر لائحة مجلس الشعب المصري في النص على أنه ((يجب على كل عضواً يبدي رايه في أي موضوع يطرح لأخذ الرأي عليه , ومع ذلك فللعضو أن يتمنع عن ابداء رأيه بشرط أن يعرض أسباب امتناعه على المجلس بعد أخذ الرأي في الموضوع وقبل اعلان رئيس المجلس النتيجة (م. ٣٠٧).

أما أحكام النظامين الداخلين للسلطة التشريعية اللبنانية فقد تباينت بهذا الشأن. حيث إذا كانت المادة ١١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ قد قررت ((لكل عضو أعطي رأياً يخالف قرار الاغلبية , الحق في أن يعطي رايه بالكتابة لأمين السر مشفوعاً بالاسباب , التي يستند اليها لتدوينه بالمحضر)) فان المادة ١١٦ قد قضت بأن ((يعطي الرأي مجرد عن الاسباب ولا تجوز المناقشة ولا ابداء رأي جديد أثناء أخذ الاراء)). لقد اعتبر جانب من الفقه الدستوري اللبناني ورود النصين مخالفة لنظام السلطة التشريعية الفرنسية التي استوحي منها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وحجته في ذلك أنه كيف يفرض النظام فرضاً اعطاء الرأي مجرد من الأسباب , ثم يتيح لكل عضو خالف رأي الأغلبية أن يعطي رأيه ((مشفوعاً بالأسباب لتدوينه في المحضر)) (الأصول البرلمانية ص ٢ي ٥٤). على أن النظام الداخلي الجديد

لمجلس النواب اللبناني قد عدل عن النص على المادتين السابقتين الذكر في النظام الداخلي القديم للمجلس.

والجدير بالإشارة إلى أن لوائح وأنظمة السلطات المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد تجنبت التناقض الذي وجد في النظام الداخلي القديم لمجلس النواب اللبناني من جهة واتفقت هذه الأحكام مع النظام الداخلي للبرلمان الفرنسي في منع أسباب التصويت دون بيان أسباب الامتناع عنه من جهة أخرى.

وما يخص الامتناع عن التصويت . فالمقرر في الفقه الدستوري عموماً أن لا يشترك النائب بالتصويت عن صحة انتخابه. وهذا المبدأ بديهي ولو لم تنص عليه أحكام مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب اللبناني ومجلس النواب السوري ومجلس الأمة في ج.ع.م. كما أنه من حق الوزراء الأعضاء في السلطة التشريعية (حسب الأنظمة المعمول بها بين فترة وأخرى في أغلب أحكام السلطة التشريعية في بلدان البحث) أن يمتنعوا عن التصويت عندما تطرح قضية الثقة بالحكومة. وعلاوة على ما تقدم يلزم النائب الذي له مصلحة شخصية في أي موضوع معروض للتصويت الامتناع عن التصويت.

ومن هذا المنطلق فإن النص القائل أن : لا يعد الممتنعون عن إعطاء آرائهم من الموافقين على الموضوع , أو الرافضين له , فإذا تبين أن عدد الأعضاء الذين أعطوا أصواتهم فعلاً يقل عن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار , من أجل أخذ الرأي على الموضوع المعروض إلى جلسة أخرى . وفي الجلسة الثانية تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لمن أعطوا أصواتهم فعلاً ولو قل عددهم عن نصاب الأغلبية بسبب امتناع الآخرين عن إعطاء آرائهم (راجع مبدأ الجمع بين تولي الوزارة والنيابة في هذا الكتاب من البحث) , هذا النص الذي

ورد في أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٧٣) ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٨٣).

وبالمقابل اختصرت لائحة مجلس الشعب المصري هذه الصياغة بالنص على أنه: ((لا يعتبر الممتنعون عن إبداء الرأي من الموافقين على الموضوع أو الرافضين له. وإذا قل عدد من أدلوا بأصواتهم عن الأغلبية اللازمة لإصدار قرار المجلس المعروض وجب تأجيل أخذ الرأي فيه إلى جلسة أخرى ويعتبر الموضوع المعروض مرفوضاً اذا لم توافق عليه أغلبية الحاضرين في الجلسة المؤجل إليها الرأي فيه)) (م. ٣٠٨).

وقرر النظام الداخلي لمجلس النواب السوري: أن يتخذ المجلس قراراته بأكثرية الحاضرين ويعتبر المستنكفون مخالفين يدخلون في حساب الأكثرية , اما مجمل القانون فلا يعتبر مقبولاً الا اذا اقترع على قبوله اكثر من ربع أعضاء المجلس (ف أ من م.١٢٧).

واذا لم يحرز مجمل القانون أكثرية الربع فيؤجل التصويت عليه إلى جلسة تالية . وحينئذٍ يكتفي في قبوله بأكثرية المقترعين (ف. ب . من المادة).

واذا كانت الأحكام السابقة قد تباينت بالشكل المذكور أعلاه بهذا الشأن فإن أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني قد انحصرت على النص على انه ((بعد قفل باب النقاش وتقديم الاقتراحات يعرض رئيس المجلس كل اقتراح في شكله الذي قدم به أو المعدل لاخذ الراي عليه. ويؤخذ بالأصوات (نعم) – ولا – ويعلن رئيس المجلس النتيجة)) (ف. ١ م.٤) و ((اذا لم يعترض عضو على قرار رئيس المجلس بشأن نتيجة أخذ الرأي يعتبر ما أعلنه رئيس المجلس هو قرار المجلس)) (ف. ٢ من م.٤). و((إذا لم يرتفع صوت – بلا – عند أخذ الرأي يجوز لرئيس المجلس وفق تقديره أن يطلب إلى أمين عام المجلس اثبات صدور القرار باجماع الآراء فإذا لم يعترض عضو يقوم أمين عام المجلس باثبات ذلك))

(ف. ٣ من م.٤٠). وعليه فقد انحصرت أحكام هذه اللائحة بهذا الشأن على شيئ يسير من الأحكام الخاصة بأخذ الرأي . أن أحكام هذه اللائحة بهذا الصدد تنحدر إلى درجة شكلية بسبب عدم إيضاح الإجراءات اللازمة لذلك والمذكورة في اللوائح السابقة.

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد صمتت من النص على ذلك.

طرائق التصويت

كان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ اول دستور عربي يقرر طرائق التصويت فيما نعلم وذلك طبقاً للمادة ٥٦ منه , التي نصت على أن تكون اراء الاعضاء في اتخاذ القرارات بتعين الأسماء أو بإشارة مخصوصة أو بالرأي الخفي ويشترط في الأخير موافقة الأكثرية . في حين قضى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أن تكون طرائق التصويت بأن تعطي الآراء بالتصويت شفهياً أو بطريقة القيام والجلوس. أما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع في مجلس النواب على مسألة الثقة فإن الآراء تعطي دائماً بالمناداة بالاسم على الأعضاء بأصواتهم بصوت عال (م. ١٠١). واكتفى الدستور اللحجي بالنص على أن تعطي الآراء بالتصويت الشفهي (م. ٥٤).

واذا كانت أحكام الدستورين السابقين قد قررت التصويت الجزئي وطرائق التصويت عموماً فإن مجموعة من الدساتير العربية الأخرى .قد اكتفت بالنص على ذكر التصويت فقط مثال ذلك نصت أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ على أن يكون تصويت كل من المجلسين في المسائل المعروضة عليه وفقاً للطريقة التي بينها النظام الداخلي (م. ١١٨). في حين نصت أحكام دستور السلطة اللحجية على أن لا يجوز للمجلس التشريعي تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة وللمجلس حق التعديل والتجزئة في المواد فيما يعرض

من التعديلات (م. ٦٢). واكتفت أحكام مجموعة أخرى من هذه الدساتير بالنص على أن تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوعاً في دساتير الكويت (م. ٩٧) والبحرين (م. ٥٩) ودولة الإمارات العربية المتحدة (م. ٨٧) وقطر (م. ٥٩) وان لم يشر الدستور الأخير إلى الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة , كما قضى هذا الدستور بأنه اذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، في حين قضى دستور قطر لعام ٢٠٠٣ بما قررته أحكام دساتير الكويت والبحرين (راجع م١٠٠ من دستور قطر لعام٢٠٠٣).

وانحصرت أحكام دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ بالنص على أنه : سيقدم المجلس الاعلى إلى مجلس الاتحاد أي مسودة قانون يعتبر من اللازم سنه كمشروع بتشريع واذا صادف مجلس الاتحاد اذ ذاك على المسودة بلا تعديل أو بتعديل بصورة مقبولة لدى المجلس الاعلى فسيصبح مشروعاً بتشريع ويكون له قوة القانون في سائر الاتحاد أو أي قسم منه يختص به من ذلك التاريخ الذي يأمر به المجلس الاعلى (فصل ٢٢) وهو نفس الحكم الذي قرره دستور ولاته دثينة لعام ١٩٦٢ (ف. ٢٢) مع انحصار أحكام الاخير على ولاية من ولايات الاتحاد .

وإذا أخذنا لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ي. بهذا الصدد لوجدناها بالشكل التالي:

نصت المادة ١٢٤ من لائحة المجلس الوطني على أن ((يؤخذ التصويت بطريقة رفع الأيدي , فإذا لم يتبين الرئيس رأي الأغلبية أخذ الرأي بطريقة القيام والجلوس بأن يطلب من المؤيدين القيام وإذا لم يتبين النتيجة مع ذلك يعاد أخذ الرأي بطريقة عكسية بأن يطلب من المعارضين القيام وإذا لم تبين النتيجة مع

ذلك يؤخذ النداء بالاسم في حين اكتفت لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. على طريق التصويت برفع الأيدي , والتصويت بالقيام والجلوس (القيام من قبل المؤيدين فقط دون النص على قيام المعرضين إذا لم نتبين النتيجة) وعلى النداء بالاسم (م. ٦١).

أما أحكام النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي (وهو سلطة مؤقتة مثل المجلس الوطني ومجلس الشعب التأسيسي) فقد انحصرت على التصويت العلني برفع الأيدي إذا تعلق بمسألة عامة وسري إذا تعلق بالأشخاص وإذا وقع اشتباه في الإحصاء أثناء التصويت العلني , فالتصويت يكون فردياً بنعم أو بلا أو بمحتفظ باقتراح من الرئيس أو من احد النواب ويفوز بالاغلبية عند تعدد المترشحين بالاغلبية المطلقة عند انفراد الترشيح (فصل ٢٢).

لقد تعدى التباين أحكام السلطة المؤقتة إلى السلطة التشريعية في موضوع التصويت بالنداء بالاسم , وان كانت أحكام اللوائح الاخرى مثل لائحة مجلس النواب بالطرائق الأربعة المذكورة آنفاً . أما التصويت بالنداء بالاسم فمع أن أحكام عدد من اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة قد قررته نصاً كما هي الحال في أحكام مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشعب المصري والمجلس الوطني ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس النواب اللبناني ومجلس النواب السوري غير أن أحكام هذه اللوائح والانظمة الداخلية هذه قد تباينت بالشكل التالي :

قررت أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني أنه : يجب أخذ الرأي بالاسم في الأحوال التالية : الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة.

الاقتراح على مشروعات وإقتراحات القوانين للموافقة النهائية عليها.

إذا تقدم بذلك طلب كتابي من عشرة أعضاء على الأقل قبل المشروع أخذ الرأي ويجب لقبول هذا الطلب التحقق من وجود مقدميه بالجلسة (م. ١٢٥). وهو نفس الحكم الذي قررته لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣ (م. ١١٠) ولائحة المجلس الوطني لاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

ومع أن أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في الفقرات أ وب وج. فإن أحكام لائحتي المجلسين قد أضافت أن يكون التصويت بالنداء بالاسم على القرارات التي لها قوة القانون والمعاهدات (انظر م . ١٧٥ من لائحة مجلس الشورى وم. ٨٥ من لائحة مجلس النواب). وأن يكون الطلب مقدماً من عشرة أعضاء (دون أن تشير إلى أن يكون كتابياً كما هو في لائحة المجلس الوطني).

كما أضافت لائحتا مجلسي الشورى والنواب أنه ((يجب لقبول هذا الطلب موافقة المجلس)) وعلاوة على ما تقدم قررت أحكام هاتين اللائحتين جواز الأخذ بطريق التصويت السري في الحالة المنصوص عليها في هذه الفقرة (أي تقديم طلب العشرة الأعضاء).

أما أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. فإنها قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. في النص على أن يؤخذ التصويت بالنداء بالاسم اذا طلب ذلك الرئيس والحكومة (وهو ما لم يرد في لائحتي مجلس الشورى ومجلس النواب في ج.ي.). والأوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة . غير أن أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد رفعت عدد مقدمي الطلب كتابياً إلى عشرين عضو بدلاً من عشرة أعضاء في اللوائح المذكورة سابقاً من جهة وصمتت عن التصويت بهذه الطريقة في الاقتراع على مشروعات القوانين الخ . . . من جهة ثانية.

وبالمقابل قررت لائحة مجلس الشعب المصري إضافة إلى الطرائق السابقة أخذ الرأي بطريق التصويت الالكتروني , كما أجازت لثلاثين عضواً من الأعضاء الحاضرين الاعتراض كتابة لدى الرئيس على النتيجة. وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أخذ الرأي بإحدى الطريقتين المثبتتين (ثانياً) و (ثالثاً). وبذلك فقد ابتدأت هذه اللائحة طرائق التصويت (أولاً) بالتصويت الالكتروني (ثانياً) برفع الأيدي (ثالثاً) بالقيام والجلوس (م.٣٠٢). وعليه فقد تشابهت مع أحكام اللوائح المذكورة أعلاه في الطريقتين (ثانياً) و(ثالثاً).

أما طريقة النداء بالاسم فمع أن المادة ٣٠٥ من هذه اللائحة قد اتفقت مع أحكام اللوائح السابقة في شرط صدور قرار المجلس في الموضوع المعروض بأغلبية خاصة. وإذا طلب ذلك رئيس المجلس والحكومة (مثل لائحتي المجلس الوطني ومجلس الأمة). ومع أن هاتين اللائحتين قد اتفقتا في شأن الطلب الكتابي المقدم من عشرين عضواً على الأقل الخ . . . بيد أن هذه المادة قد نصت على حكم جديد لم يرد في أحكام اللوائح السابقة بشأن التصويت وهو تأجيل التصويت بالنداء بالاسم : إذ يؤجل أخذ الرأي إلى الجلسة التالية إذا ظهر من أخذ الرأي نداء بالاسم عدم توفر العدد القانوني (م. ٣٠٦).

وقرر النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ أحكاماً تختلف عن الأحكام السابقة بصدد التصويت بالنداء بالاسم طبقاً للمادة ١٢٣ , التي قررت أن الأصل في التصويت أن يكون علنياً عدا الأحوال التي نص عليها الدستور أو هذا النظام بوجوب إتباع طريقة الاقتراع السري (ف. أ.م. ١٢٣). يجري التصويت برفع الأيدي أو بطريقة القيام والجلوس أو بالمناداة على النواب بأسمائهم (ف.ب.م. ١٢٣). دون أن يقرر الحيثيات التي قررتها لوائح وأنظمة السلطات التشريعية المذكورة سابقاً في شأن طريقة التصويت بالقيام والجلوس وعلاوة على ما تقدم اختلفت أحكام هذا النظام الداخلي عن أحكام اللوائح

والأنظمة الداخلية الأخرى بشأن التصويت بالنداء بالاسم طبقاً لما جاء في المادة ١٢٤ منه على أن: التصويت العلني بالمناداة بالاسم واجب في الحالات التالية :

أ- عندالاقتراع على القوانين المعادة من رئاسة الجمهورية (وهذه تتطلب أغلبية خاصة بسبب استخدام الرئيس النقض).

ب- عند الاقتراع على الثقة بالوزارة أو حجب الثقة عنها (وهذه تتطلب أيضا أغلبية خاصة).

ج- عند الاقتراح للموافقة النهائية على مجمل مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين بناء على طلب مقدم من عشرة نواب على الأقل قبل الشروع في التصويت (م. ١٢٤).

وبناء على ما تقدم لم يشترط هذا النظام الداخلي طريقة التصويت بالنداء بالاسم في حالة عدم وضوح النتيجة عند أخذ الرأي بالقيام والجلوس (الواردة في اللوائح والأنظمة الداخلية المذكورة سابقا). كما لم يشترط أن يكون الطلب من عشرة أعضاء كتابياً.

وإذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية قد تفاوتت بين طلب عشرة أو عشرين عضواً لحق التصويت بالنداء بالاسم فإن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد خفض هذا العدد إلى خمسة أعضاء في المجلس في الأحوال التالية إذا بدى ((شبهة في حصول الأكثرية برفع الأيدي)) يصار إلى التصويت بطريقة الوقوف والقعود (م. ٩٧). طبعاً في غير موضوع مشروعات القوانين والثقة بالحكومة . على أن هذه المادة لم تفصل طريقة القيام والجلوس مثل لائحة المجلس الوطني أي أنها لم تقرر طلب قيام المؤيدين ثم قيام المعارضين في التصويت بعد ذلك , بالوضوح الذي نصت عليه أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي.

واختلفت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عن أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية المذكورة سابقاً بصدد النداء بالاسم على مسألة الثقة بالوزارة. وإن كانت قد دققت في النص على ذلك بأن يكون جواب النائب الذي نودي باسمه في مسألة الثقة بالوزارة بإحدى الكلمات الآتية : ((ثقة , لا ثقة , ممتنع)) (م. ٨٣). واتفقت مع أحكام اللوائح الأخرى في التصويت بهذه الطريقة في هذا النظام الداخلي عندما تحصل على المواد شبهة في الأكثرية وليس بالنص القاطع الذي ورد أعلاه. فزد على ذلك أن هذا النظام الداخلي لم يشر إلى طلب رئيس المجلس أو الحكومة التصويت بهذه الطريقة كما وردت في الأحكام الأخرى المذكورة أعلاه بهذا الشأن. وإلى جانب الطرائق المتقدمة الذكر هناك طريقة الاقتراع السري.

التصويت السري

والتصويت السري هو طريقة يدلي النائب بموجبها برأيه في ورقة بيضاء خالية من التوقيع يلقي بها عند المناداة باسمه في الصندوق الذي يوضع لهذه الغاية على المنبر , أو يطاف به على النواب.

وأحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث متباينة بصدد المواضيع التي يتم فيها التصويت السري والجهات التي تطلب هذا التصويت . لقد انحصر التصويت السري في لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. والنظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي على اختيار الأشخاص راجع (م. ١٥٦ من لائحة المجلس الوطني والفصل ٢٢ من النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي) (إذ يكون الاختيار دائماً سرياً بالكيفية الآتية: يكتب العضو في الغرفة الخاصة بالاختيار اسم العضو أو الأعضاء الذين يعطيهم صوته. ويلقي بها في الصندوق المعد لذلك عند المناداة على اسمه. تجمع الأوراق ويقوم بفرزها الأمين العام أو من ينوب عنه). (كما تجري عملية

اختيار الوفود التي تمثل المجلس بهذه الطريقة : إذا دعت الحالة إلى اختيار وفد يمثل المجلس تحدد هيئة مكتب المجلس عدد أعضائه وتختارهم ثم تعرض أسمائهم على المجلس للموافقة فإذا لم يوافق جرى اختيارهم بالاقتراع السري. فإذا كان الرئيس أو أحد النائبين من بين الوفد كانت له الرئاسة والاختيار المكتب من تكون له الرئاسة (م. ١٥٨ من لائحة المجلس الوطني). بينما انحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي على النص في أن يكون التصويت (سري إذا تعلق بالأشخاص) (فصل ٢٢).

وبالمقابل وسعت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية الأخرى دائرة الموضوعات التي يتم بها التصويت بالطريقة السرية. لقد نصت المادة ١٧٥ من لائحة مجلس الشورى على انه ((يجوز الأخذ بطريق التصويت السري في الأحوال المنصوص عليها في الفقرة ٣ و ٤ من المادة. وحكم الفقرتين ٣ و ٤ بالشكل التالي

قررت الفقرة ٣ من تلك المادة أن يتم التصويت بالاقتراع السري إذا طلب ذلك رئيس المجلس أو الحكومة , ((وإذا تقدم بذلك طلب من عشرة أعضاء قبل الشروع في أخذ الآراء . ويجب لقبول هذا الطلب التحقق من وجود مقدميه في الجلسة)) (ف. ٤ من م.١٧٥). في حين انحصر التصويت بالاقتراع السري في لائحة مجلس النواب على انه ((إذا قدم بذلك طلب من عشرة أعضاء على الأقل)) الخ . . . ما ورد في الفقرة ٤ من المادة ١٧٥ من لائحة مجلس الشورى (راجع ف. ٣ من م. ٨٥ من لائحة). أنه إذا كانت لائحة مجلس الشورى لم تشر إلى طريقة التصويت السري في انتخابات هيئات المجلس واللجان (انظر ٩ من اللائحة) ولانتخابات رئاسة الدولة وسحب الثقة من الحكومة. واتفقت معها أحكام لائحة مجلس النواب بشأن انتخاب هيئة رئاسة المجلس (م. ١٠) ولجانه (م. ٢١). فإن لائحة مجلس النواب قد قضت بأن انتخاب مجلس الرئاسة

بالطريقة السرية (م. ١٦٥). وبالمقابل قررت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني هذه الطريقة في الحالتين التاليتين :

أولاً : في الانتخابات (راجع م. ٧٨).

ثانياً : عند حصول شبهة أثناء التصويت الجماعي على مشروعات القوانين شرط أن يثير هذه الشبهة عشرة أعضاء على الأقل (راجع الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠). في حين انحصرت الانتخابات بالطريقة السرية في حالة انتخاب لجان المجلس في النظام الداخلي للمجلس الوطني الأردني (م. ٣٨).

بيد انه لم تنص على طريقة التصويت السري أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ولائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشعب المصري في الحالات التي وردت في لائحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. على أن أحكام لائحة الشعب المصري قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. بشأن انتخابات أجهزة هذه السلطة بالتصويت السري (م. ٩٣). وان كانت أحكام هذه اللائحة لم تشر إلى اختيار أعضاء الوفود التي يرسلها المجلس بالتصويت السري. وهو ما سبق أن قررته لائحة المجلس الوطني . كما أن لائحة مجلس الشعب هذه لم تشر إلى التصويت على سحب الثقة من نائب رئيس الوزراء الخ (راجع م. ٢٤٢) بهذه الطريقة.

وقررت لائحة مجلس الأمة الكويتي التصويت السري في حالة طلب الرئيس المجلس أو الحكومة أو عشرة أعضاء على الأقل (م. ١١٠) وهوما أخذت به لائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة في حين قرر النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري التصويت السري إذا قررت المجلس ذلك (م. ٣٦).

واتفقت مع الحكم القائل بالتصويت السري على الانتخابات أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي (راجع فصل ١٩) بينما لم يشر النظام الداخلي لمجلس النواب السوري إلى التفاصيل المتعلقة بطريقة التصويت السري حيث اكتفت الفقرة أ من المادة ١٢٣ منه على النص على ((وجوب إتباع طريقة الاقتراع السري)).

أما أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ بشأن التصويت قد قضت في المادة ٤١ منه بأنه : إذا اعترض أي عضو على قرار رئيس المجلس بشأن أخذ الرأي أو إذا طلب أي عضو أن يؤخذ الرأي بطريقة القيام والجلوس يأمر رئيس المجلس بقرع الجرس لمدة خمس دقائق تقفل بعدها الأبواب ولا يدخل القاعة أو يخرج منها أي عضو أو أي شخص أخر ثم يأخذ الرئيس المجلس الأصوات بأن ينادي على الأعضاء المؤيدين والمعارضين والممتنعين على التوالي ليقفوا في أماكنهم حتى يتم إحصاء الأصوات بواسطة رئيس المجلس ومساعدة اثنين من الكتبة على الأقل (ف. أ م. ٤١). ومن هذه الصيغة يتضح عدم النص على التسلسل في طرائق التصويت المنصوص عليها في اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة المذكورة أعلاه وان كان يفهم من نص المادة انه اذا لم يتم طلب من قبل عضو المجلس طريقة القيام والجلوس فان الطريقة المتبعة تتم بواسطة رفع الأيدي . وإن كانت طريقة القيام والجلوس في هذه اللائحة لا تتم عند عدم تبين النتيجة في التصويت برفع الأيدي وإنما في حالة اعتراض عضو المجلس أو طلبه التصويت بطريقة القيام والجلوس. وعلاوة على ما تقدم فإن هذه الطريقة لم تفصل بالشكل الذي وردت بشأنها أحكام اللوائح المذكورة أعلاه (باستثناء النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الذي قاربت أحكامه أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بهذا الشأن).

وإلى جانب ما تقدم لم تشر أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني إلى طريقتي التصويت بالنداء بالاسم والتصويت السري. لأنه وفقاً للفقرة الثانية من المادة ٤١ يصوت من جديد بطريقة القيام والجلوس في المرة الثانية. ومع أن الفقرة الثالثة من المادة ٤١ قد أجازت لعضو المجلس أن يعترض على نتيجة اخذ الأصوات في المرة الأولى من التصويت وان يطلب إعادة اخذ الأصوات إلا أن التصويت يتم بنفس الطريقة السابقة دون اللجوء إلى التسلسل الذي ورد في اللوائح الأخرى. وعلى هذا الأساس فان أحكام هذه اللائحة قد قررت طريقة واحدة للتصويت في طريقة القيام والجلوس.

أما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي بهذا الشأن فانه إلى جانب التصويت السري المتعلق بالانتخاب الذي ذكرناه أعلاه. قد قرر طريقتين أخريين للتصويت:

التصويت برفع الأيدي إذا تعلق بمسألة عامة.

إذا وقع اشتباه في الإحصاء أثناء التصويت العلني فالتصويت يكون فردياً بالموافقة أو الرفض أو الاحتفاظ وذلك باقتراح من الرئيس أو من احد النواب (فصل ١٩). والمفهوم من النص أن الطريقة الثانية هي النداء بالاسم. ومن هنا يمكن القول بأن النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد قرر ثلاث طرائق للتصويت : العلني برفع الأيدي , التصويت الفردي , النداء بالاسم والتصويت السري.

وبعكس لائحة مجلس الشعب السوداني حدد النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي جمع الأصوات (وإحصائها تحت إشراف الرئيس وثلاثة مراقبين تنتخبهم الجلسة العامة لمدة الدورة (فصل ٢١). وانحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني في النص على أن جميع الأصوات

أما برفع الأيدي أو الاقتراع السري ولا يعدل عن طريقتي رفع الأيدي أو القيام إلى الاقتراع السري الا اذا قررت الأكثرية ذلك (م. ٣٦).

وبالمقابل أسهب النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٨ بهذا الشأن في الباب الرابع منه بعنوان مسطرة التصويت في الجلسات العامة واللجان . مبتدئاً بالنص على أن التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه.. الخ(م.١٢٧) معدداً طرائق التصويت بأن من التصويت علينا برفع اليد أوالوقوف أو باستعمال الجهاز المعد لذلك وسرياً باستعمال صناديق الاقتراع في حالة إجراء التعيينات الشخصية يكون التصويت سرياً(م.١٢٨).

لم ينحصر الأمر على ذلك فقط بل وقضى هذا النظام بالمطالبة بإجراء تصويت سري على مشروع قانون أو مقترح شريطة أن يتحتم على صاحب الطلب توضيح الإجراءات التي يرغب في التصويت عليها سرياً (م.١٢٩). وقرر التصويت بالتجزئة على نص تشريعي إذا طلبت الحكومة ذلك أواللجنة المعنية بالأمر(م.١٣٠). زد على ذلك أكد هذا النظام بأن يتم التصويت السري كتابة بوضع كل نائب بطاقة الإقتراع الخاصة به في صندوق الإقتراع ويمنع على الأعضاء أن يصوتوا بأكثر من بطاقة واحدة لكل منهم(م.١٣٢). وكان الدستور الإنتقالي السوداني لعام٢٠٠٥ أول حكم دستوري عربي فيما نعلم يقرر أن تتخذ قرارات الهيئة التشريعية القومية أو أي من مجلسيها بالإجماع أو توافق الأراء متى كان ذلك ممكناً، وألا تتجاوز القرارات بالأغلبية البسيطة للحاضرين في ماعدا الحالات التي ينص فيها هذا الدستور على خلاف ذلك(م.٩٩).

وفي الاخير لا بد من القبول بأن أحكام الفصل ٤ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لم تشر إلى طرائق التصويت (راجع المواد ١١١-١١٨) وبذلك صمتت أحكام هذا النظام عن الاجراءات بطرائق التصويت.

تعديلات مشروعات القوانين..

قبل أن ننتقل إلى النصوص الواردة في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث لا بد من الإشارة إلى أن حق تعديلات القوانين في التشريعات الحديثة له أصوله. حيث يعتبر هذا الحق فرع من فروع المبادرة البرلمانية مثلة مثل اقتراحات مشروعات القوانين من حيث المبدأ. على أن التعديل يختلف عن المبادرة بأنه لا ينشأ موضوعاً جديداً , وإنما يمارس بمناسبة البحث في موضوع قائم أمام المجلس. واذا عدنا إلى موضوع تعديل مشروعات القوانين من الناحية التأريخية لوجدنا أن حق التعديل قد مر بمراحل في النظام التشريعي الفرنسي حيث مر بمراحل منع ومراحل تفنيد حق استقر الوضع الحالي فأصبح حقاً مطلقاً لا يحد منه سوى بعض التقاليد البرلمانية , التي تطبق بشأن الاقتراحات بصورة عامة. إذا إنه ليس لكل نائب الحق بأن يقدم التعديل الذي يرتئيه على أي مادةً من مواد أي مشروع أو اقتراح مطروح للبحث فقط , بل وله حق أن يقدم تعديلاً كاملاً للمشروع المطروح يكون بمثابة مشروع مضاد. وإن كان من حق رئيس المجلس حين يرى تعديلاً غريباً عن الموضوع المطروح بأن ينبه الرئيس صاحبه إلى وجوب تقديمه مستقلاً فإذا أصر صاحب التعديل على تعديله استشير المجلس في الامر. والتفريق بين التعديلات التي تشكل اقتراحاً مستقلاً , والتعديلات التي تتناول الموضوع المطروح هو أمر تقديري موكول إلى حكمة رئيس المجلس وعمله. فهو الذي يوضح للمجلس علاقة التعديل بالموضوع وغرابته عنه وللمجلس بعدئذ أن يقرر ما يشاء طبقاً لوجهة النظر هذه[1].

وبما أن عضو السلطة التشريعية يمتلك حق اقتراح القانون فإنه يمتلك حق تعديل مشروع القوانين وكذلك السلطة التنفيذية. أما الإجراءات التي تتخذ

---

[1] نفس المرجع ص ١٨١ – ١٨٢.

بشأن تعديل القوانين فقد سبق شرحها في موضوع اقتراح القوانين المقدمة من النواب والمشاريع المقدمة من الحكومة. والى جانب اقتراح القوانين وتعديلها فهناك قرارات بقوانين تصدر من قبل السلطة التنفيذية اثناء غياب السلطة التشريعية.

٣ ـ القرارات والقوانين التي تصدر في غياب السلطة التشريعية ..

يعتبر إصدار القرارات والقوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية تفويض بالتشريع تخول لها دستورياً لمدة معينة ولغاية محددة وفي مجال معين. أن حق اصدار قرارات بقوانين تتضمن أحكاما كان يجب أن تصوت عليها السلطة التشريعية. ولهذا فإن السلطة التشريعية حرة في قبول القرارات المؤقتة التي لها قوة القانون أو رفضها. ويرجع السبب في ذلك إلى أن تفويض السلطة التنفيذية بالتشريع الذي تعطيه لها السلطة التشريعية لا يجوز أن يكون نتيجة رغبة عند السلطة التنفيذية بالاستئثار بالسلطتين , كما لا يجوز أن يكون منبثقاً عن نفسية كسولة لا مبالية عند السلطة التشريعية وإلا كانت النتيجة وبالاً على الشعب. لقد حدث التنازل عن حق التشريع لأول مرة في التاريخ في أوربا عام ٤٦٢ قبل الميلاد. عندما كان القائد الروماني مطوقاً مع جيوشه ويستحيل عليه الخلاص بالقوة العسكرية التي كانت بين يديه فأعطى السناتوس الروماني (في عهد الطغاة) حق التشريع لتجييش الجيوش وتخليص جيش روما من الحصار.

كما أعطت روما التشريع للسناتوس في عهد آخر من أجل القضاء على حركة تهدف إلى إعادة النظام الملكي في روما . ومنذ ذلك التاريخ إعتادت روما أن تعطي سلطات التشريع إلى السلطة التنفيذية عند كل أزمة تواجهها. ومن هذا الأصول التاريخية استمدت الأحكام الدستورية الحديثة تشريعاتها بشأن تفويض السلطة التنفيذية في اصدار القرارات بقوانين. على أنها قد تباينت في ذلك طبقاً للأخذ بأي من الأنظمة الدستورية : النظام البرلماني , النظام الرئاسي , النظام

المزيج من النظامين الرئاسي والبرلماني ونظام حكم الجمعية. وبما أنه سنتناول حق السلطة التنفيذية في إصدار القرارات المؤقتة بقوانين في الجزء التاسع من هذا البحث. فإن ما سنتناوله هنا الإجراءات المتعلقة بهذا الشأن في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث.

ابتدأت أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. بالنص على أن: يحيل المجلس القرارات , بقوانين التي صدرت فيما بين أدوار انعقاد المجلس إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها ويكون بحثها في اللجان الأولية على غيرها من الأعمال (م. ٧٩). واذا كانت أحكام هذه اللائحة مختصرة إلى درجة الإبهام فان أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ وأحكام لائحة مجلس الشورى قد طورت هذه النصوص باشتراطها أن لا تكون هذه القرارات بقوانين مخالفة للدستور أو التقديرات المالية من جهة. وتحديد عرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في مدة محددة (١٥ يوماً) من تاريخ إصدارها في حالة قيامها أو في اول اجتماع لها اذا كانت منحلة من جهة ثانية.

لقد نصت المادة ٩٣ من لائحة مجلس الشورى على أن يحيل رئيس المجلس القرارات بقوانين التي تصدر بالتطبيق للمادة ٨٨ من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي فيها , ويكون لها في المجلس صفة الاستعجال . وطابقتها المادة ١٠٢ من لائحة مجلس النواب اليمني.

وإلى جانب ما تقدم كررت المادة ٩٢ من لائحة مجلس الشورى أحكام المادة ٨٨ من الدستور الدائم بالنص على أنه : اذا حدث في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز للمجلس الجمهوري أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون , على أن لا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشورى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها اذا كان المجلس قائماً , وفي أول اجتماع له في

حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فاذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ تنفيذها بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. واذا ما عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض اقرارها مع تسوية ما يترتب من آثارها بوجه آخر)).

ومع اتفاق أحكام المادة ١٠١ من لائحة مجلس النواب ،التي كررت المادة ٩٥ من دستور ج.ي.) مع أحكام المادة ٩٢ من لائحة مجلس فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لمجلس الرئاسة أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية. الا أن هذه المادة قد خالفت أحكام المادة ٩٢ من لائحة مجلس الشورى بشأن المدة التي يجب فيها عرض هذه القرارات على السلطة التشريعية وذلك اذا كانت خلال خمسة عشر يوم اذا كان المجلس قائماً في لائحة مجلس الشورى فإن هذه المادة قد قررت عرض هذه القرارات كما يلي (ويجب عرض هذه من لائحة مجلس الشورى قد قضت بأنه ((اذا لم تعرض (القرارات بقوانين المؤلف) زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ تنفيذها بغير حاجة إلى اصدار قرار بذلك)) في حين نصت لائحة مجلس النواب بهذا الشأن على انه ((اذا لم تعرض بتولي المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة)) وبذلك فقد كان حكم لائحة مجلس الشورى قاطعاً بشأن زوال قوة القرارات بقوانين اذا لم تعرض على المجلس في المدة المحددة في تلك المادة. أما أحكام لائحة مجلس النواب فإنها عائمة. وعلاوة على ما تقدم تباينت أحكام الفقرتين الأخيرتين من مادتي لائحة مجلس الشورى ومجلس النواب اليمني. وقد كان نص هذه الفقرة من المادة ٩٢ من لائحة مجلس الشورى اكثر وضوح في النص حيث وردت بالشكل التالي : واذا ما عرضت (القرارات

بقوانين المؤلف) ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض اقرارها مع تسوية ما يترتب من آثارها بوجه آخر.

في حين أخذت أحكام هذه الفقرة من المادة ١٠١ من لائحة مجلس النواب بنص متذبذب يخلو من الوضوح الذي ورد في لائحة مجلس الشورى حيث أتى النص في لائحة مجلس النواب بالشكل التالي ((واذا ما عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها , أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية ما يترتب عليها من آثار على النحو الذي يقره المجلس)). على أن هذه الأحكام قد إنتهت في السلطة التشريعية اليمنية بالتعديل الدستوري الصادر في٢٠٠١/٢/٢٢ الذي لم يخول لرئيس الجمهورية حق إصدار القرارات بقوانين.

أما أحكام لائحة مجلس الشعب المصري فمع انها قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ب. في احالة القرارات بقوانين على المجلس ولها أولوية البحث على أية أعمال أخرى لدى اللجنة. (راجع م. ١٧٣). غير أن الجهة التي تحيل هذه القرارات بقوانين هي مكتب مجلس الشعب. ويجوز للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه ــ احالة القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصة إلى اللجنة العامة أو إلى لجنة خاصة تشكل طبقة لأحكام م. ٨٢ من اللائحة. زد على ذلك فان هذه المادة قد قررت ضرورة أن لا تخالف الدستور تلك القرارات. الا أن لائحة مجلس الشعب المصري لم تشترط أن تكون لمناقشة هذه القرارات بقوانين صفة الاستعجال.

وعلاوة على ما تقدم فان المادة ١٧٣ من لائحة مجلس الشعب المصري قد قضت بان تكون احالة القرارات بقوانين بالتطبيق لأحكام أي من المواد (٧٤) (١٠٨) (١٤٧) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ إلا أن المادة ٧٤ من الدستور المصري قد خولت لرئيس الجمهورية ما لم تخوله أحكام لائحتي

مجلسي الشورى والنواب اليمنيين بهذا الصدد حيث أعطت هذه المادة للرئيس المصري الحق باتخاذ الإجراءات السريعة الخ . . . وهي إجراءات واسعة وتكاد تلغي دور مجلس الشعب في مجالات عدة وذلك بالنص على أنه : لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها.

لم ينحصر الأمر في هذه الصلاحيات التي تلغي دور مجلس الشعب بإجراء استفتاء على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري في المادة السابقة فقط بل أن المادة ١٠٨ قد نصت على أنه : لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون.

ومع أن المادة ١٤٧ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع المادة ٨٨ من الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. بشأن ضرورة عرض هذه القرارات بقوانين. والمدة التي تعرض فيها. بيد أن هذه المادة من الدستور المصري لم تشر إلى أن لا تكون هذه القرارات مخالفة للدستور والتقديرات المالية التي وردت في المادة ٨٨ من الدستور اليمني لعام ١٩٧٠.

واندرج التباين في أحكام لائحتي مجلسي الشورى والشعب المصري في أن نصت المادة ٩٤ من لائحة مجلس الشورى على أن ((لا تقبل في اللجنة أو

المجلس اقتراحات التعديل في نصوص القرارات بقوانين ويصوت المجلس الجمهوري وينشر في الجريدة الرسمية , واتفقت معها (م. ١٠٣) من لائحة مجلس النواب مع اختلاف في الصياغة وعدم الإشارة إلى تبليغ مجلس الرئاسة.

أما أحكام لائحة مجلس الشعب المصري فقد اقتصر حكمها على انه ((لا يجوز التقدم باي اقتراحات بالتعديل في نصوص أي قرار بقانون (م. ١٧٤) الا انها قد اشترطت هذه المادة أن يكون ذلك طبقاً لأحكام أي من المادتين ٧٤ و ١٨٠ من الدستور المصري (راجع أعلاه).

زد على ذلك أن هذه المادة من لائحة مجلس الشعب قد أضافت شرط يتعلق بالاعتراض من قبل المجلس حيث ((اذا قرر المجلس الاعتراض على القرار بقانون أبلغ رئيس الجمهورية بقرار الاعتراض مشفوعاً ببيان من الإجراءات التي اتبعت , والآراء التي أبديت , والأسباب التي بني عليها قرار المجلس بالاعتراض)) (الجزء الأخير من م. ١٧٤). كما انه ((على المجلس في حالة عدم إقراره أي قرار بقانون صادر بالاستناد إلى المادة (١٤٧) من الدستور أن يقرر نفاذه في الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب عليه من اثار في هذه الفترة على النحو الذي يراه ويبلغ رئيس الجمهورية بما انتهى اليه المجلس طبقاً لما هو مبين في المادة ١٤٧ من هذه اللائحة)).

أما ما يتعلق بالاقتراحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بتعديل بعض أحكام القرار بقانون فإنها في لائحة مجلس الشعب تعتبر ((اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع في شانها الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة ويجوز لرئيس المجلس أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لنظرهما معاً. فاذا رفض المجلس الاقتراح بمشروع القانون بالتعديل اعتبر كأنه لم يكن (م. ١٧٦). في حين كانت أحكام

لائحة مجلس الشورى قد قضت بأن ((لا تقبل في اللجنة أو المجلس اقتراح التعديل في نصوص القرارات بقوانين الخ . . .)) (م.٩٤). وصمتت عن النص على ذلك أحكام لائحة مجلس النواب في ج.ي. على أن أحكام لوائح مجالس الشورى والنواب والشعب قد اتفقت على الأغلبية اللازمة لإقرار هذه القرارات بقوانين ((الأغلبية المطلقة)).

وهناك طائفة من دساتير بلدان البحث قررت تفويض رئيس الدولة من قبل السلطة التشريعية لمدة محددة ولغرض معين باتخاذ مراسيم تعرض على السلطة التشريعية للمصادقة عليها بعد انقضاء المدة المذكورة كما هي الحال في الدستور التونسي (فصل ٢٨). دون أن تحدد نصاً هذه المدة ودون أن ينص النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي على أي شيء يتعلق بإجراءات مصادقة المجلس على هذا التفويض. فانه بخلاف ذلك حددت أحكام دستور الجزائر لعام ١٩٦٣ مدة التفويض طبقاً لما نصت عليه المادة ٥٨ منه على انه (يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض لمدة محددة , حق اتخاذ تدابير ذات صيغة تشريعية , عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء , أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر)).

وبالمقابل خولت أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦- ١٩٨٩ لرئيس الجمهورية حق التشريع في الفترة ما بين ادوار انعقاد المجلس. إلا أنه إذا كان دستور ١٩٧٦ قد خول ((لرئيس الجمهورية أن يشرع , فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض عليه موافقة المجلس الشعبي الوطني في اول دورة مقبلة (م. ١٥٣) دون استشارة الحكومة وهو نفس الحكم الذي قضى به دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ (م. ١٢٤) فان دستور ١٩٨٩ قد ربط هذا الحق باقتراح رئيس الحكومة حيث قضت المادة ١٠٩ منه ((لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأمر ,

بناء على اقتراح من رئيس الحكومة . وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس في اول دورة لاحقة ليوافق عليها)) دون أن تشير هذه الأحكام الدستورية إلى رفض المجلس لهذه الأوامر والإجراءات التي تتم بهذا الصدد كما هي الحال في الدساتير المذكورة سابقاً.

ومع أن أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ قد خولت لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات جمهورية مؤقتة في حالة غياب مجلس الشعب أو في حالة نشوء ظرف هام ومستعجل . ويجب عرض هذه الأوامر المؤقتة على مجلس الشعب خلال ١٥ يوماً من تاريخ صدورها اذا كان مجلس الشعب قائماً أو في اول جلسة له في حالة الحل أو وفق الجلسات أو انتهاء الدورة فإذا لم تعرض وفقاً لما هو مبين أعلاه أو عرضت ولم يحزها المجلس زال بغير أثر رجعي ما كان لها من قوة القانون)) (م. ١٠٦).

بيد أن أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني قد انحصرت على الإجراءات التي تتم داخل المجلس بالنص على أن يقدم للمجلس في اول جلسة يستأنف بها أعماله أو يبدأ بها دورته كل أمر مؤقت مما يكون قد أصدره رئيس الجمهورية وفقاً للمادة ١٠٦ من الدستور. وتوزع نسخ من ذلك الأمر على أعضاء المجلس (ف. أ م. ٧٢). وبعد ذلك ((يدرج الأمر المؤقت للنضر في ميعاد يحدده رئيس المجلس بالتشاور مع رائد المجلس أو الوزير المختص ويراعي في تحديد ذلك الميعاد أن يكون بعد مضي فترة لا تقل عن سبعة ايام ولا تزيد عن أربعة عشر يوماً من تاريخ تقديمه (ف. ٢ م. ٧٢). ثم يحال الأمر المؤقت للجنة التشريع والشؤون القانونية لدراسته وتقديم تقرير عنه في ميعاد لا يتجاوز ما يحدده رئيس المجلس)) (ف. ٣ م. ٧٢). و ((في اليوم المحدد لنظر الأمر المؤقت يتلو رئيس المجلس تقرير اللجنة عن الأمر ثم يقترح الوزير المختص أو رائد

المجلس أن يؤيد المجلس الأمر المؤقت (ويجوز أن يقدم أي عضو اقتراحاً بألا يؤيد الأمر المؤقت) ثم يطرح الأمر للنقاش وأخذ الرأي (ف. ٤ م. ٧٢).

وإذا أجيز اقتراح تأييد الأمر المؤقت أضبح قانونا ويقوم أمين عام المجلس بإخطار النائب العام لنشر قرار التأييد في الجريد الرسمية , (ف. ٥ م. ٧٢). دون أن تنص هذه الأحكام على طريقة قبول المجلس للأوامر المؤقتة . والإجراءات المتبعة في حالة رفض الأمر المؤقت. ولا الأغلبية المطلوبة لإقراره ولهذا فإنه يمكن القول بأن ما تقدم ونصت عليه لائحة المجلس لا يعدو أن يكون إجراءه شكلياً في عرضه على المجلس. أما أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري بهذا الشأن فقد نصت على أن الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس تعرض على المجلس لإقرارها (م. ١٥٤). ولم توضح هذه اللائحة كيفية عرض هذه الأوامر في المجلس والإجراءات التي يجب أن تتخذ فيه إلى درجة أن هذه اللائحة لم تقرر إرسال هذه الأوامر إلى اللجان المختصة (راجع م. ١٥٥).

لقد قررت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٩٨ و٢٠٠٥ المراسيم المؤقتة:

١ - لرئيس الجمهورية في أثناء غياب السلطة التشريعية كما يلي: لرئيس الجمهورية ، في حالة غياب المجلس الوطني ، ولأمر عاجل أم يصدر بناءاً على قرار مجلس الوزراء أو حسبما يقرر هو مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ على أن يعرض المرسوم المؤقت على المجلس فور إنعقاده ، فإذا أجازه المجلس بذات أحكامه يصبح قانوناً مبرماً ، أما إذا رفضه المجلس أو إنقضت عليه الدورة دون إجازته يبطل مفعوله دون أثر رجعي، فإذا أجازه المجلس بأي تعديلات تسري

على التعديلات أحكام نفاذ القانون المنصوص عليها في المادة(م.٨٩) على أن لا يكون للتعديل أي أثر رجعي

٢- لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أي مراسيم مؤقتة في المسائل التي تمس الحريات والحرمان والحقوق الدستورية أو العلاقات الإتحادية الولائية أو أحكام الإنتخابات العامة أو الأحكام الجنائية أو المالية أو المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تعدل حدود الدولة.

٣- يبعث من جديد كل قانون يكون قد الغي أو عدل بمقتضى أي مرسوم مؤقت أصبح باطل المفعول ويسري مفعول القانون من تاريخ إبطال مفعول المرسوم المؤقت (ف١- ٣ من م ٩٠ في دستور١٩٩٨).

ومع أن الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ قد قرر هو الآخر المراسيم المؤقتة لرئيس الجمهورية في حالة غياب السلطة التشريعية . غير أنه قد أوجز في هذا المضمار وحرم رئيس الجمهورية من هذا الحق في المسائل التي إتفاقية السلام الى جانب المسائل الأخرى التي منع الرئيس من إصدار مراسيم فيها. كما يلي:-نصت المادة ١٠٩ من دستور٢٠٠٥ على أنه:

١- يجوز لرئيس الجمهورية أن لم تكن الهيئة التشريعية في حالة إنعقاد ولأمر عاجل أن يصدر مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ. ومع ذلك يجب عرض المرسوم المؤقت على المجلس المعني من الهيئة التشريعية القومية حال إنعقاده . فإذا أجازت الهيئة التشريعية القومية المرسوم المؤقت بذا أحكامه فيجب سنه كقانون ، أما إذا رفضه أي من المجلسين أو انقضت الدورة البرلمانية من دون إجازته يزول مفعوله بدون أثر رجعي .

٢- على الرغم من الفقرة ١- أعلاه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أي مراسيم مؤقتة في المسائل التي تمس اتفاقية السلام الشامل أو وثيقة

حقوق أو نظام الحكم اللامركزي أو الانتخابات العامة أو التخصيص السنوي للموارد والإيرادات المالية أو المعاهدات أو الإتفاقيات الدولية التي تمس حدود الدولة إقليمياً .

لم ينحصر الأمر على اللوائح المذكورة أنفا فقط , بل قضت لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣ , المعدلة عام ١٩٧١ حق الأمير في إصدار المراسيم تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها اذا كان المجلس قائماً وفي اول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فاذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى اصدار قرار بذلك . اما اذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من أثارها بوجه اخر (م. ١١١). في حين صمت عن النص على ذلك أحكام لائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري في الأردن بحكم طبيعة المجلسين.

واذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في الدول العربية . بالشكل الذي بيناه من التفاوت. فان أحكام الدستور اللبناني وما رافقه من التطبيق في السلطة التشريعية قد استلهمت من التشريع الدستوري الفرنسي. إذ كما يرى جانب من الفقه اللبناني أن الدستور اللبناني قد كان منسوخاً من الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥. مثال ذلك نصت المادة ١٦ من الدستور اللبناني قبل التعديل على أن تتولى السلطة التشريعية هيئات مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وبعد تحول هذه السلطة إلى مجلس واحد مجلس النواب اصبح هذا الحق من اختصاصها. وبما أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦

قد اضاف فقرة جديدة على دستور ١٨٧٥ تقضي بأنه ((لا يمكنه أن يفوض احد بهذا الحق)) وهو نص يمنع صراحة إعطاء الحكومة سلطة المراسيم الاشتراعية كما كان يحصل في السابق.

وعلى الرغم من هذا النص فقد أعطت الحكومة الفرنسية اكثر من مرة حق إصدار المراسيم الاشتراعية . وسار على هذا المنوال مجلس النواب اللبناني الذي تخلى عن سلطاته بهذا الصدد أربع مرات حتى عام ١٩٦٠. كانت المرة الأول في ١٧ كانون الأول ١٩٢٩ عندما فوض المجلس حكومة إميل إده لمدة تنتهي في أول تموز ١٩٣٠. والمرة الثانية بموجب قانون ١٩٥٢/١٠/١٥ , الذي منح حكومة الأمير خالد شهاب لمدة ستة أشهر حق التشريع لكل من : قانون الانتخابات النيابية , قانون البلديات , قانون المطبوعات , التنظيم القضائي , المحاسبة العامة , إنشاء مجلس تصميم وإنماء اقتصادي , قوانين الاستيراد والتصدير , والإثراء غير المشروع , قانون الطوارئ. والمرة الثالثة منحت حكومة سامي الصلح سلطة تعديل المراسيم الاشتراعية التي أصدرتها حكومة خالد شهاب وذلك بموجب قانون ١٩٥٤/١٠/١٨ لمدة ثلاثة أشهر. والمرة الرابعة بتاريخ ١٩٥٨/١١/١٢ في عهد حكومة رشيد كرامي عندما أجيز للحكومة أن تتخذ في مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر في كل من : ..

١- التشريع المالي والاقتصادي.

٢- الأمن والسلامة العامة.

٣- التنظيم الإداري , تنظيم الإدارة والإدارات العامة , وتحديد الملاكات , أنظمة الموظفين.

٤- التنظيم القضائي , مجلس الشورى , المحكمة الإدارية الخاصة.

٥- المصالح ذات الاستقلال المالي والإداري والصناديق المستقلة.

٦- المرسوم الاشتراعي رقم ١٥ بتاريخ ١٣ كانون الثاني لعام ١٩٥٥ الخاص بتكليف لجان خاصة بوضع تصاميم بعض الأشغال.

٧- قانون الموازنة.

٨- الأسلحة - السير - الاعتمادات اللازمة لهذا القانون (انظر الأصول البرلمانية ص ٢٦٢-٢٦٣).

ولم يقتصر الأمر على هذه المراسيم وإنما تعداه إلى انه اذا ما قورنت القراءات بقوانين الصادرة عن رئاسة الدولة (او الحكومة) في الدول العربية وبين القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية لوجدنا أن القرارات بقوانين اكثر من القوانين في بعض فترات هذه السلطة. كما أن القرارات بقوانين قد كانت في اخطر المواضيع وأكثرها أهمية مزيداً من الاطلاع راجع الجداول بهذا الشأن - الجزء التاسع من هذا البحث صلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع).

٤- التصديق على المعاهدات

هناك معاهدات يستلزم فيها موافقة السلطة التشريعية عليها بعد توقيعها الأولى من قبل السلطة التنفيذية. على أن الصفة العامة لوظيفة السلطة التشريعية في هذا المجال أن تبلغ فقط بالاتفاقيات التي تعقدها السلطة الدولة في العلاقات الدولية : راجع الجزء التاسع من هذا البحث).

وبما أن الأحكام الدستورية الخاصة بالتصديق على المعاهدات قارناها في الجزء الثالث من هذا البحث فإننا سنقتصر هنا على مقارنة أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية فقط.

ابتدت مسيرة أحكام اللوائح الداخلية لهذه السلطة في ج.ع.ي. بلائحة المجلس الوطني التي قررت أن : يخطر رئيس المجلس الوطني بالمعاهدات المبرمة والتي تبلغها الحكومة للمجلس ويتلى البيان الخاص بها في اول جلسة

وتودع مكتب المجلس فيما عدا المعاهدات والاتفاقيات التي تمس مصير الأمة وسيادتها والخزانة العامة , فيجب استدعاء المجلس الوطني للانعقاد في جلسة طارئة قبل إبرامها (م. ٨٢). وتحال المعاهدات على اللجنة لإبداء رأيها فيها (م. ٨٣).

اما أحكام اللوائح الداخلية لمجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس الشعب المصري والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري فقد قررت عدم تعديل المعاهدات من قبل السلطة التشريعية وقبولها كاملة أو رفضها كاملة. غير أن هذه الأحكام قد نصت على أن تحال هذه المعاهدات إلى اللجان أولا . وأحكاما تفصيلية أخرى سوق توضحا أثناء المقارنة.

لقد قررت أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. أحكاما متشابهة بهذا الصدد حيث تطابقت المادة ٩٥ من لائحة مجلس الشورى مع المادة ١٠٥ من لائحة مجلس النوأب في النص مع اختلاف في ذكر رئاسة المجلس : حيث يخطر رئيس المجلس بالمعاهدات التي تبرم (زادت لائحة مجلس النواب الاتفاقيات الموقعة بالأحرف الأولى التي وافق عليها مجلس الوزراء) وفقاً لنص المادة ٩٨ من دستور ج.ع.ي. (والمادة ١٠٩ من دستور ج.ي.) مشفوعة بالبيان الحكومي المرفق بها , ويتلى هذا البيان في أول جلسة تالية مع إيداع المعاهدات ومرفقاتها في أمانة المجلس (في لائحة مجلس الشورى , ولدى هيئة رئاسة المجلس في لائحة مجلس النواب) ويحيل الرئيس المعاهدات ومرفقاتها إلى اللجنة المختصة لبحثها وتقديم تقرير عنها إلى المجلس وللمجلس أن يصادق عليها أو يرفضها أو يؤجل نظرها. وليس له أن يعدل نصوصها وفي حالة الرفض أو التأجيل يوجه المجلس نظر الحكومة إلى الأسباب التي أدت إلى ذلك)).

واقتربت من هذا الحكم نصوص لائحة مجلس الأمة الكويتي بهذا الصدد طبقاً للمادة ١١٥ منها التي نصت على أن يخطر الرئيس المجلس بالمعاهدات التي تبرم وفقاً لنص الفقرات الأولى من م ٧٠ من الدستور مشفوعة بالبيان الحكومي المرافق لها ويتلى هذا البيان في أول جلسة تالية مع إيداع المعاهدات ومرفقاتها في أمانة المجلس. وللمجلس إبداء ما يراه من ملاحظات بصدد هذه المعاهدات دون اتخاذ قرار في شأن المعاهدة ذاتها.

ويحيل الرئيس إلى اللجنة المختصة المعاهدات المنصوص عليها في الفقرة التالية م. ٧٠ من الدستور وتقديم تقرير عنها إلى المجلس وللمجلس أن يوافق عليها أو يرفضها أو يؤجل نظرها وليس له أن يعدل نصوصها وفي حالة الرفض أو التأجيل يوجه المجلس نظر الحكومة إلى النصوص التي أدت إلى ذلك (م. ١١٦).

وبالمقابل انحصرت أحكام لائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة بهذا الشأن على أن يخطر الرئيس المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرم وفقاً لنص المادة ٩١ من الدستور المؤقت مشفوعة بالبيان الحكومي المرافق لها وتلي هذا البيان في أول جلسة تالية مع إيداع المعاهدات ومرفقاتها أمانة المجلس[١] في حين صمت النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني عن النص على ذلك.

ومع أن أحكام لائحة مجلس الشعب المصري قد اتفقت مع هذه الأحكام الواردة في اللائحتين السابقتين من حيث المبدأ . غير أن هذه اللائحة قد فصلت أكثر في هذا الأمر طبقاً لما جاء في المادة ١٧٨ منها بأن يبلغ رئيس مجلس الوزراء رئيس المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات المبرمة وفقاً لنص المادة ١٥١

---

[١] اخذنا النص من صلاح الدين فوزي . النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة . مرجع سابق ص ١٧٨.

من الدستور. ويخطر الرئيس المجلس بهذه المعاهدات والاتفاقيات والبيانات الخاصة بها في اول جلسة , على أن لائحة مجلس الشعب المصري قد خولت لرئيس المجلس حق أن يحيل هذه المعاهدات إلى اللجان المختصة (بعد عرضها على المجلس أو بدون عرضها عليه).

بما نصت عليه المادة ١٧٩ منها كما يلي : يبلغ رئيس مجلس الوزراء بالمعاهدات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ١٥١ من الدستور إلى رئيس المجلس , ويعرضها الرئيس على المجلس في أول جلسة تالية مباشرة مع أخطار المجلس في أول جلسة تالية (ثم اتفقت الصيغة مع ورد في لائحتي مجلسي الشورى والنواب في عدم تقديم اقتراحات بشأنها من قبل النواب الخ . . . أما ما أشارت إليه بصدد الفقرة ٢ من المادة ١٥١ من الدستور المصري فان نصها هو : أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة , أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية يجب موافقة مجلس الشعب عليها).

وتشابهت مع هذا الحكم المادة ٦١ من لائحة مجلس الشعب السوداني بشأن احالة المعاهدات والاتفاقيات الدولية إلى اللجان المختصة على أن هذه المادة قد حددت تلك الاتفاقيات التي تتطلب تصديق المجلس بأن يحال كل مشروع قانون بالتصديق على معاهدات أو اتفاقية دولية الخ . . وفقاً للمادة ١٠٣ من الدستور(وهي مشابهة للمادة التي وردت في الدستور المصري لعام ١٩٧١). للجنة المختصة لتقديم تقرير عنه (ف. ١) وعند تقديم اللجنة لتقريرها يدرج مشروع القانون في التاريخ الذي يحدده رائد المجلس أو الوزير المختص يشرح المسائل التي تنطوي عليها مشروع القانون وله أن يستعين في ذلك بأن شخص من داخل المجلس أو خارجه (ف. ٣).

ونصت الفقرة ٤ من المادة ٦١ على أنه : يجوز للأعضاء تقديم أسئلة للرائد أو الوزير المختص لاستيضاح أي نقطة تتعلق بالمشروع ولهم أن يقدموا أي اقتراح لتعديل المعاهدة أو الاتفاقية الدولية وبعد انتهاء المناقشة يطرح مشروع القانون للتصويت فإذا أجير المشروع يصبح قانوناً وينشر في الجريدة الرسمية (ف. ٥ م. ٦١).

ومع ان أحكام لائحة أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ قد قررت في الفقرة ٢ من المادة ٥٥ إحالة المشروع الى اللجنة المختصة مثل لائحة مجلس الشعب غير ان لائحة المجلس الوطني السوداني قد أضافت في المصادقة على المعاهد الدولية بناء على مشروع قانون في المجلس إذا كانت تقتضي أن إلتزام على أرض السودان أو معطيات الطبيعة أو أي إلتزام عسكري على الدولة أو مالي فوق مدى الإتفاق الجاري أو كان يستتبع أي قيد على سلطة المؤسسات الدستورية أو تعديل في أي قانون بالسودان(ف٣ م ٥٥) كما يصدق على المعاهدات الدولية بناء على مشروع قرار في المجلس إذا كانت تتضمن تلقي منحة للسودان أو قرض حسن أو إستثمار أوإنفاق بالتبادل الإقتصادي أوالثقافي أو التشاور السياسي أوكانت حول نطاق السلطات التقديرية التي تتيحها القوانين أو كانت محض إطار إلتزام بالتعاون العام لا يقتضي إلا الالتزامات في نطاق السلطات التقديرية التي تتيحها القوانين (ف٤) زد على ذلك وقررت هذه اللائحة حق المجلس في تفويض رئيس الجمهورية سلطة التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية أثناء غياب المجلس بمرسوم جمهوري تكون له قوة القانون النافذ المبرم بغير إجازة لاحقة من المجلس على أن يودع بين يدي المجلس فور إنعقاده (ف٦ من م٥٥) على ان احكام الدستور الإنتقالي السوداني لعام٢٠٠٥ قد قضى بأنه يحق للهيئة التشريعية القومية حسبما تقرر لوائحها الداخلية أن تفوض رئيس الجمهورية سلطة المصادقة على المعاهدات

والإتفاقيات الدولية إذا لم تكن السلطة التشريعية في حالة إنعقاد ومع ذلك يجب أن تودع والإتفاقيات والمعاهدات المصدق عليها لدى المجلس المختص من السلطة التشريعية القومية فور إنعقاده على ألا تسري المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تمس وحدة التراب الوطني أو التي تحمل الدولة أعباء مالية إلا بعد تصديق الهيئة التشريعية (ف٤ م١٠٩).

ومع أن أحكام لائحة مجلس النواب في ج.ي. قد نصت على المعاهدات والاتفاقيات الاقتصادية والدولية ذات الطابع العام ايا كان شكلها أو مستواها في المادة ١٠٤ وخاصة تلك المتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصلح والسلم أو التعديل الحدود أو التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التي يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون , الا أن هذه اللائحة قد اكتفت بالإجراءات التي سبق ذكرها أعلاه بصدد الاتفاقيات والمعاهدات الموقعة بالأحرف الأولى (م.١٠٥).

اما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ فقد فصلت الإجراءات بشأنها في المجلس . إذ تحال مشروعات القوانين المتعلقة بإقرار المعاهدات على اللجان المختصة بها مجتمعة لبحثها وإقرارها . وعندما تحيل الحكومة إلى المجلس مشروع قانون يقضي بتصديق معاهدة معقودة مع دولة أجنبية ليس للمجلس أن يصوت على موادها أو يدخل تعديلات على نصوصها. وإنما يقبلها بجملتها أو يرفض تصديقها أو أن يؤجل النظر فيها اما اذا تقدم احد النواب باعتراض على مضمون المعاهدة فيجب أن يكون ذلك عن طريق طلب إحالتها على اللجنة وعندما تقرر الإحالة تنظم اللجنة تقريراً اجمالياً بشأن المواد المعترض عليها , فيطبع ويوزع ويصادر إلى الموافقة على المشروع أو رفضه أو تأجيله إلى أن يعاد النظر في المواد المعترض عليها. أما التأجيل فيعلل بهذه العبارة ((أن المجلس يوجه نظر الحكومة إلى البند كذا ويؤجل أعطاء التفويض بتصديق المعاهدة)) (م. ٧١).

ورغم الإيجاز الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي بهذا الصدد الا أن أحكامه قد إقتربت من أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري . لقد نص الفصل ٤٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي على أنه : عند عرض

المعاهدات على المجلس للمصادقة عليها , لا يقع التصويت على فصولها ولا تقبل التعديلات بشأنها وليس للمجلس إلا أن يقرر المصادقة باحتراز أو تأجيل النظر أو الرفض. ينظر المجلس في المعاهدة المبرمة طبقاً للفقرة الثانية من الفصل الثاني من الدستور والمعروضة على الاستفتاء الشعبي وتتبع في شأنها الإجراءات المعمول بها لتنقيح الدستور , وبذلك فإن الدستور التونسي وأحكام النظام الداخلي هذا قد قضى بعرض بعض المعاهدات على الاستفتاء وبذلك اقترب من الأحكام التي وردت في الدستور المصري لعام ١٩٧١.

وبالمقابل لم تنص لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري على الإجراءات الخاصة بالتصديق على المعاهدات حيث اقتصرت على موافقة المجلس عليها (م. ١٥٦) أو الرفض وفي حالة الرفض فإنه لا بد من أن يكون قائماً على الحيثيات والأسباب (١٥٧)

ومع أن النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ قد أوجز هو الآخر بشأن التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية بيد انه قد إنحصرت أحكامه في أنه

عند عرض مشروع قانون يهدف الى الموافقة على معاهدة أو إتفاقية دولية فإن المجلس يدرس حسب مقتضيات الفقرة الثانية والثالثة من الفصل الحادي والثلاثين من الدستور (م٦١). وعند إفتتاح الجلسة المخصصة للموافقة على المعاهدة والإتفاقيات تنظيم المناقشة حسب البرنامج والترتيب الذي حددهما المكتب وندوة الرؤساء (م٢٦٢) دون الإشارة الى قبولها كاملاً أو رفضها كاملاً

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن أحكام الدساتير واللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث لم تتباين في نشاط هذه السلطة التي اشرنا إليه سابقاً فقط , بل وفي الوضع الحقوقي لعضو السلطة التشريعية وهو ما سنتطرق له في الجزء السابع من هذا البحث .

الفهرس :

أنظمة الحكم في الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء السابع

الوضع الحقوقي للنائب في السلطة التشريعية

د / قائد محمد طربوش

دكتوراه علوم في فقه القانون DSC – من كلية الحقوق جامعة موسكوالحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراه PHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢ م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

٢٠٠٧



الفهرس

الباب الأول

الوضع الحقوقي للنائب في السلطة التشريعية

يشمل الوضع الحقوقي للنائب كل من إستقلالية عضو السلطة التشريعية ومكافأته والمحضورات عليه وحصانته والاحكام الخاصة بعضوية السلطة التشريعية.

١ـ استقلالية عضو السلطة التشريعية عن جمهور الناخبين

أحد عناصر الديمقراطية النيابية القائمة على أساس فصل السلطات هو استقلالية النائب عن جمهور الناخبين. ويعني هذا المبدأ انه لا يحق للناخب الاشتراك مع النواب في ممارسة السلطة. إذ يترك هذا الامر لأعضاء السلطة التشريعية وحدهم. ولما كان الامر كذلك فإنه لا يحق للناخبين في البلدان العربية اقتراح القوانين او الاعتراض عليها ولا عزل النائب من قبل ناخبيه من عضوية السلطة التشريعية . هذا إذا ما استثنينا احكام تشريعات جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً. حيث يقتصر دور الناخبين على انتخاب ممثليهم الذين لا يكونون في تبيعة لناخبيهم بعد الانتخاب. إذا يصير النواب مستقلين عنهم بمباشرة السلطة الموكولة لهؤلاء النواب.

وعلى هذا الأساس يتحرر النواب عن إرادة جمهور الناخبين لأن الأخرين لا يستطيعون املاء ارادتهم على النواب من الناحية الحقوقية باخضاعهم لما يرون من آراء ومعتقدات. والزامهم على النحو الذي يراه الناخبون بأية وكالة يتعين عليهم تنفيذها. ومن هذا المنطلق أخذ الفقه الدستوري بمفهوم عدم خضوع النائب إلا لسلطان ضميره وحده في ممارسة شؤون السلطة , المخولة له من الناحية الحقوقية. على إن هذا لا يعني عدم إعارة النائب أي اعتبار لآراء ناخبيه أو الانعزال عنهم . إذ قد يؤثر ذلك على مستقبل نيابته للمرة القادمة الأمر الذي

يجعله على صلة بهم وملبياً رغباتهم التي لا تتعارض مع الرغبات العامة للشعب بأكمله. لأن المقصود باستقلالية النائب عن جمهور ناخبيه هو أن لا يمثل ارادتهم تمثيلاً ضيقاً ينحصر في الدفاع عن مصالحهم بمعزل عن المصلحة العامة لمواطني الدولة.

ويعود مبدأ استقلالية النائب عن ناخبيه من الناحية التاريخية الى الثورة الفرنسية حين قررته بشكل واضح. ثم انتشر في جميع الدول التي تأخذ بنظرية الفصل بين السلطات وقد كانت المادة ٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ أول نص دستوري يقر مبدأ تمثيل النائب للامة جمعاً. وبذلك ألغت نظام تبعية النواب لجمهور ناخبيهم تبعية مطلقة والخضوع لهم خضوعاً تاماً كما كانت الحال قبل تلك الثورة.

ومن الطرافة ان نظام الوكالة قد تغير جوهره وقام نظامه على اسس حديثه في النظام الاشتراكي حتى عام ١٩٩٠ حين تغيرت احكام دساتير دول شرق أوروبا والاتحاد السوفييتي مؤخراً , ولا يزال معمول بهذا النظام في الصين وفيتنام وكوريا الشمالية وكوبا , ونظام وكالة النائب عن ناخبيه في ظل مبدأ الوكالة الذي تقوم على اساسه هذه العلاقة. لقد كانت هذه العلاقة عقد بين طرفين النائب والناخبين. وكان على النائب مراعاة مصالح ناخبيه والا اعتبر مجاوزاً حدود الوكالة وفي هذه الحالة يحق للناخبين اقالة نوابهم في أي وقت يشاؤون طبقاً لمقتضى الوكالة في القانون المدني. وعليه فقد كان على النائب ان يقدم حساباً بأعماله لناخبيه ويكون مسؤولاً عن جميع أعماله أمامهم. وكان بالمقابل بتقاضي راتبه من ناخبيه. لقد ألغى الدستور الفرنسي المقدم ذكره هذه الوكالة الخاصة واستبدلها بالوكالة العامة.

ونظراً لان النائب قد أصبح ممثلاً للأمة جمعاء فانه يعتبر ممثل إقليم الدولة بأكمله حتى في حالة انسلاخ جزء من أجزائها نتيجة حرب إلى دولة أخرى. إذ

يظل نواب الإقليم المنسلخ يتمتعون بصفتهم النيابية عن الامة مدة قيام هذه السلطة دون أن تسقط عنهم هذه الصفة. وقد حدث هذا في فرنسا أثناء ضم الألزاس واللورين لألمانيا بعد هزيمة فرنسا في سبعينات القرن التاسع عشر. حيث رفض مجلس النواب الفرنسي قبول استقالة نواب المقاطعتين التي قدموها لهذا المجلس على أثر مصادقة الأخير على معاهدة الصلح مع ألمانيا ظناً من هؤلاء النواب سقوط صفتهم النيابية حيث أعلن رئيس مجلس النواب الفرنسي أنه بالرغم من التغير الذي طرأ على حالتهم النيابية وعلى هاتين المقاطعتين فإنهم نواب الأمة الفرنسية بأكملها. ورفض مجلس النواب استقالتهم. كما حدث في ج.ع.م. أنه بعد الاحتلال الإسرائيلي لشبه جزيرة سيناء أن بقي نواب سيناء أعضاء في مجلس الأمة.

وكان رئيس الجمهورية بعد انتهاء مدتهم يعين نواباً للمناطق الواقعة تحت الاحتلال الإسرائيلي في مجلس الشعب المصري حتى زال هذا الاحتلال.

وكان الامر بخلاف ذلك في البلدان الاشتراكية قبل احداث خريف ١٩٨٩ في شرق أوروبا حين كانت هذه الدول تأخذ بمبدأ وحدة سلطة الدولة من الناحية القانونية الشكلية. ويحق للناخبين من الناحية القانونية أيضاً عزل النائب. كما لم يكن النائب يتقاضى أجر منهم تطبيقاً لتبعية النائب حسب القانون المدني. وإنما يزاول النائب وظيفته (بمرتبه) الوظيفي دون ان يقرر له مرتب في السلطة التشريعية. وتلتزم الدولة بنفقاته اثناء دورات انعقاد هذه السلطة وكذلك تكاليف سفره الى العاصمة ومنها الى منطقته , ونفقات اقامته في العاصمة اثناء انعقاد الدورات ولا يتفرغ عن العمل اثناء نيابته.

وبعد هذا العرض الوجيز لتأريخ استقلالية النائب عن ناخبه وتمثيله للامة جمعاً فما هي احكام دساتير الدولة العربية بهذا الشأن. لقد تباينت هذه الاحكام اذ هناك مجموعة من هذه الدساتير قررت نصاً بأن النائب يمثل ((الشعب))

((الأمة جمعاً كما هي الحال في أحكام الدساتير السورية لأعوام ١٩٢٠ (م. ٨٥) ١٩٣٠ (م. ٤٢) و١٩٥٠ و١٩٦٢ (م. ٤٩) ولبنان (م. ٢٧) والتونسي (فصل. ٢٥) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م. ٤٧) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٥٨) ودستورا مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠. في حين نصت احكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ على أن النيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني وهي قابلة للتجديد (م. ١٣٢ من دستور ١٩٧٦ وم. ١٠٠ من دستور ١٩٨٩. و١٩٩٦ ويمثل كل عضو في مجلس الشعب الأعلى المصالح الوطنية العامة للشعب الخ . . . في دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٨٦) ودستور ١٩٧٨ (م. ٨٥) غير أن دستور ١٩٧٠ قد اشترط ان يرجع النائب الى منتخبيه وأن ينقل اقتراحاتهم وبالمقابل صمتت عن النص على أن النائب يمثل ((الشعب)) أو ((الأمة)) جمعاً أحكام دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ والدساتير السودانية لأعوام ١٩٥٦ , و١٩٦٤ و١٩٧٣و١٩٨٥ ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٤ و١٩٦٥ و١٩٦٧ ودستورا العراق لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠.

في حين قضى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بأن الحاكمية في الدولة لله خالق البشر، والسيادة فيها لشعب السودان المستخلف يمارسها عبادة الله وحملاً للأمانة وعمارة الوطن وبسط للعدل والحرية والشورى وينظمها الدستور والقانون (م.٤) .

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل قررت تمثيل النائب للامة مجموعة من الدساتير العربية الاخرى مثال ذلك عضو المجلس التشريعي ينوب عن الامة كلها فلا يجوز لمن يمثلهم ولا للسلطة اللحجية التي تعينه توكيله على سبيل الالزام في دستور السلطنة اللحجية لعام ١٩٥٢ (م. ٥٧).

وأكد دستور الكويت تمثيل النائب للامة وعدم وجود سلطان لاي هيئة عليه في المادة ١٠٨ منه التي نصت على ان يكون عضو مجلس الامة يمثل الامة باسرها ويرعي المصلحة العامة ولا سلطان لاي هيئة عليه في عمله بالمجلس او لجانه.

في حين اكتفت احكام الدساتير المغربية بالنص على ان يستمد اعضاء السلطة التشريعية نيابتهم من الامة وحقهم في التصويت حق شخص في دساتير ١٩٦٢ (ف.٣٧) و١٩٧٠ (ف.٣٧) و١٩٧٢ (ف.٣٦) و١٩٩٢ (ف.٣٦) و١٩٦٦ (ف.٣٦).

واذا كانت الاحكام الدستورية المذكورة قد قررت ان ينوب النائب عن الأمة فان احكام مجموعة اخرى من هذه الدساتير قد جعلت النائب ممثل عن الشعب منها التي نصت ناخبي النائب تجديد وكالته ومنها التي قررت انه لا سلطان على النائب. لقد نصت احكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ على ان عضو مجلس الامة يمثل الشعب كله ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه تحديد وكالته بقيد او شرط (م.١٠٨).

وبالمقابل قررت احكام دساتير البحرين ودولة الامارات العربية المتحدة وقطر لا سلطان على النائب . مثال ذلك قضت المادة ٦٣ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣ بان عضو المجلس الوطني يمثل الشعب بأسره ويرعى المصلحة العامة ولا سلطان لامة هيئة عليه في عمله بالمجلس او لجانه، ولا يمثل عضو مجلس الشورى في المجلس دائرته ومصالحها وجدها وانما يمثل شعب قطر- باسره ويراعي المصلحة العامة في دستور قطر لعام ١٩٧٠ (م. ٥٦). وعضو المجلس الوطني الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه , وليس فقط عن الامارة التي يمثلها داخل المجلس في دستور دولة للامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ (م. ٧٧) وصمتت عن النص على ذلك قانون الحجاز الاساس لعام

١٩٢١ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودساتير للاردن لأعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧ و ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ودثينة لعام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لنفس العام والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان ودستور قطر لعام ٢٠٠٣ ، واقترب من هذا الحكم نص دستور البحرين لعام٢٠٠٢ ، والذي نص على أن نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدرالسلطات جمعاءِ وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور(م١ ف١).

هذا ويرجع تاريخ النص على ان النائب يمثل الامة جمعاً الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في التشريع الدستوري العربي . في حين يرجع تاريخ الصمت على هذا النص الى الدستور المصري لعام ١٩٥٦ على أنه لا بد من الإشارة الى ان الاحكام الدستورية في هذه البلدان التي قررت ان يمثل النائب ((الشعب)) ((الأمة)) جمعاً لم تتقيد بالنصوص ألحرفية لأي من المذاهب الفقهية , التي كانت متبعة في القرن التاسع عشر وبداية القررن العشرين بهذا الخصوص وهو ما سبق أن بيناه في الجزء الثاني من هذا البحث عن التطرق لموضوع السيادة في التشريع الدستوري الغربي (راجع الجزء الثاني).

٢ ـ مكافأة عضو السلطة المؤقتة والتشريعية

هناك ارتباط بين مبدأ استقلالية النائب عن جمهور الناخبين وبين مكافأة عضو هذه السلطة وفقاً لمبدأ نظرية الفصل بين السلطات , الذي أخذت به جل هذه الدساتير نصا أو تضمنت أحكام مجموعة أخرى منها في إطار الأحكام المتعلقة بالعلاقة بين السلطات العليا للدولة. والمقصود بمكافأة عضو السلطة التشريعية تحديد مرتب له مقابل تفرغه للعمل في هذه السلطة.

لقد تفاوتت الاحكام الدستورية في الدول العربية في النص على مكافأة النائب مع تباين في الصياغة القانونية لهاذا الحكم بالشكل التالي: يتقاضى (النائب

المؤلف) مكافأة يحددها القانون ويعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافأة التي تقرر على خزانة الدولة وينظم حالات الاستثناء منها والسلطات التي تتولى تطبيقها كما هي الحال في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م. ١٨٨) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٤٣) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٩٩) ودستور ج.ع.ي. لنفس العام (م. ٩١). ودستور الجزائر لعام ١٩٧٦ (م. ١٤٣) ودستور ١٩٨٩ (م. ١٠٩) , ودستور ١٩٩٦. التي نصت احكامها على ان (يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني). تسيره كذلك ميزانية المجلس والتعويضات التي تدفع الى اعضائه وكذلك المتعلقة بتنظيم مجلس الأمة في دستور ١٩٩٦.

وقضى الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٥١) بأن يتمتع مجلسَ الشعب وأعضاؤه بامتيازات تحددها لائحة المجلس ... الخ. في حين كانت احكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ قد تركت للقانون تحديد المكافأة بأن: يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية بأن : يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون ,(م.١١٨ من دستور ١٩٢٣ وم. ١٠٧ من دستور عام ١٩٣٠) . ودستور لحج لعام ١٩٥٢ (م. ٧٣) و(يتقاضى رئيس مجلس النواب واعضاء هيئة الرئاسة وبقية الأعضاء مكافأة يحددها القانون ولا يستحق رئيس الوزراء ونوابه والوزراء المكافأة المذكورة إذا كانوا أعضاء في مجلس النواب) في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٦٠).

وإذا كانت الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه لم تحدد نصاً مقدار مكافأة النائب او مرتبه فان احكام طائفة اخرى من دساتير بلدان البحث قد حددت ذلك. لقد حدد الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ هذه المكافأة بأن ((يعطي النائب مخصصات تعادل أربعةِ آلاف روبية عن مدة الاجتماع عدا مخصصات السفر واذا امتد زمن الاجتماع اكثر من اربعة اشهر يعطي كل نائب الف روبية كل شهر

من المدة الزائدة (م. ٥٠). وقررت بدل انتقال السفر احكام دستوري دولة الامارات العربية المتحدة , مثال ذلك نصت احكام دستور دولة الامارات العربية المتحدة انه يستحق رئيس المجلس وسائر اعضائه من تاريخ حلف اليمين امام المجلس مكافأة يحددها القانون , وبدل انتقال في مجال اقامتهم الى مقر اجتماعات المجلس (م. ٨٣) في حين قررت احكام دساتير اخرى عدم سريان الزيادة في المكافأة الأمن الفصل التالي : لقد نصت المادة ١٣١ من دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ على ان تحدد بقانون مكافأة اعضاء المجلس النواب الذي قررها.

واتفقت احكام دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعام ١٩٧٣ مع احكام الدستورين الليبيين بصدد ان تكون الزيادة من الفصل التشريعي للمجلس الذي قرر الزيادة حيث تعين بقانون مكافأة لا ينفذ هذا التعديل الا في الفصل التشريعي التالي (م. ١٩ من دستور الكويت وم. ٧٩ من دستور البحرين علماً بأن دستور الكويت قد قرر مكافأة رئيس المجلس ونائبه في نفس المادة.

وقرر دستور البحرين لعام٢٠٠٢ بأن تحدد بقانون مكافأة أعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب وفي حالة تعديل هذه المكافأة لا ينفذ هذا التعديل إلا إبتداء من الفصل التشريعي الثاني (م.٩٦) .

في حين اكتفت احكام دستور قطر لعام ١٩٧٢ بالنص على ان يتقاضى اعضاء المجلس مكافأة يصدر بتحديدها قانون وتستحق من تاريخ حلف اليمين امام المجلس (م.٦٣). وقد أكد هذا الحكم دستور قطر لعام٢٠٠٣ في المادة ١١٦ منه مضيفاً الى ما ورد في السابق رئيس مجلس الشورى في تقاضي المكافأت .

ومع ان أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٩٨ و٢٠٠٥ قد صمتت عن النص على ذلك، فإن المادة ٦٩ من لائحة تنظيم المجلس الوطني السوداني

لعام ٢٠٠١ قد إكتفت بالنص على ان يحدد القانون مخصصات قادة المجلس وأعضائه.

وصمت عن النص على ذلك احكام قانون الحجاز الاساس لعام ١٩٢٦ ودساتير الاردن لاعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧و١٩٥٢ ودستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ودثينه لعام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لنفس العام والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦.

ويتقاضى اعضاء مجلس الشيوخ واعضاء مجلس النواب بخلاف الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانية مرتباتهم علاوات نظير هتفاتهم وفقاً لما يحدده البرلمان من وقت لأخر. وفي الوقت الحاضر يتقاضون مكافأة بالفئة التي كانت تدفع لهم قبل العمل بهذا الدستور مباشرة في الدستور السوداني لعام ١٩٥٦ (م.٥٧) وقانون الحكم الذاتي السوداني لعام ١٩٥٣ (م.٥٧). وهو نفس الحكم الذي ورد في دستور ١٩٦٤ مع تحول البرلمان من مجلسين الى مجلس واحد (راجع م. ٥٤). ومع أن دستور السودان لعامي ١٩٩٨ و٢٠٠٥ قد صمتا عن النص على ذلك فإن المادة ٦٩ من لائحة تنظيم المجلس الوطني لعام ٢٠٠١ قد إكتفت بالنص على أن يحدد القانون مخصصات قادة المجلس وأعضائه (م.٦٩) .

ويبين القانون العلاوات التي تمنح لأعضاء مجلس الشعب الأعلى في دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٨٩). أما أحكام دساتير سوريا (عدا دستور ١٩٢٠) والدستور اللبناني والدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فقد قررت ان تحدد مخصصات النواب وتعويضهم بقانون كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ (م. ٦٧) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٤٧) و١٩٥٣ (م. ٥١) و ١٩٧٣ (م. ٦٤) والدستور اللبناني (م. ٢٤). في حين نصت الفقرة ١ من المادة ٥٠ من الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ على أن ((يتولى المجلس الوطني – وضع نظامه

الداخلي وتحديد ملاكاته وتقرير موازنته , وتعيين موظفيه وتحديد مكافأة ومخصصات رئيسه وأعضائه بقانون.

واتت هذه الاحكام ضمناً في الميثاق المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ بما قررته بأن يعمل بقواعد احكام دساتير مصر والعراق انذاك في غيرها هو ما ورد نصاً فيه (انظر المادة ٧ من الميثاق) وبما ان احكام الدساتير المصرية لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والعراقي لعام ١٩٢٥ قد قررت مكافأة عضو السلطة التشريعية من حيث المبدأ كما هو في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ أو بالنص كما هو في دستور العراق لعام ١٩٢٥ كما سبق الذكر. وبما أن احكام الميثاق قد قضت بأن يتبع ما هو في احكام هذه الدساتير فيما لم ينص عليه الميثاق فإن أعضاء مجلس الشورى وفقاً لأحكام الميثاق يتقاضون مكافأة مشابهة لما يتقاضاه والنواب في برلماني مصر والعراق آنذاك. وان كان الفارق بين هؤلاء وأولئك ان أعضاء مجلس الشورى في اليمن موظفين عموميين طبقاً لتركيب هذا المجلس.

وبالمقابل صمتت عن النص على تقاضي اعضاء السلطة التشريعية احكام كل من الدستور السوري لعام ١٩٢٠ وج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٥ و١٩٦٧ و ١٩٧٠ والدستور التونسي والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ ودستور السودان لعام ١٩٩٨.

والجدير بالاشارة الى ان اغلب اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث قد صمتت عن النص على تحديد المكافأة التي تقدم لأعضاء السلطة التشريعية . كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي واللوائح الداخلية لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ .

ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٢ ومجلس الشعب السوداني لعام [١] ١٩٧٤ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ والمجلس الشعبي الوطني الجزائري لعام ١٩٧٧ ولائحة مجلس الامة الكويتي ولائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني والنظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني على ان مكافأة النواب قد تباينت من الناحية العملية حتى في البلد الواحد. حيث تماثل مكافأة رئيس المجلس مكافأة نائب رئيس الدولة في ج.م.ع. وسوريا والعراق والسودان. في

---

[١] هذا وتجدر الاشارة الى ان مخصصات وامتيازات رئيس واعضاء مجلس الشعب السوداني وفقاً للقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٨١/٢/١٠ بالشكل التالي : مخصصات رئيس مجلس الشعب وامتيازاته مرتب اساس وقدره احد عشر الف جنيه في السنة علاوة بدل تمثيل قدرها تسعة الف جنيه في السنة . تلفون بالمنزل بالمجان للمحادثات داخل القطر. عربة صالون للاستعمال الكامل بالمجان ويجوز في حالة الاعضاء من المنصب ان يملك العربة بالقيمة الدفترية شريطة ان يكون قد امضى في المنصب سنتين على الاقل. اجازة سنوية قدرها ثلاثون يوماً بمخصصات كاملة ويجوز بموافقة رئيس الجمهورية مد تلك الاجازة الى فترة اطول . علاج بالمجان في مستشفيات الدولة له ولعائلته وفقاً لتعريف العائلة. كما يكون بعض الاعضاء في هذا النصيب مستحقاً هو وزوجته وأطفاله علاجاً بالمجان في مستشفيات الدولة المدنية والعسكرية. كما حدد هذا القانون مخصصات وامتيازات نائب رئيس المجلس ورئيس اللجنة المتخصصة وعضو المجلس ومرتب عضو المجلس اربعمائة وستين جنيه مرتب اساس شهري. علاوة بدل تمثيل معفية من الضريبة وقدرها مائة وستين جنيه في الشهر. ترحل بالمجان ذهاباً واياباً في الخطوط الجوية السودانية والسكك الحديدية من موطنه او دائرته الى الخرطوم مرتين في كل دورة انعقاد للمجلس وذلك له ولافراد عائلته وفقاً لتعريف العائلة في لائحة الخدمة العامة لعام ١٩٧٥.

ترحل بالمجان الاجرة ذهاباً واياباً على الخطوط الجوية السودانية والسكك الحديدية من مواطنه او دائرته الى الخرطوم مرة واحدة في السنة وذلك له ولافراد عائلته وفقاً لتعريف العائلة في لائحة الخدمة. وفي حالة السفر بالاجازة خارج البلاد يكون مستحقاً للتخفيض الممنوح لموظف الخدمة العامة في قيمة تذاكر السفر على الخطوط الجوية السودانية , ترحيل بالمجان ذهاباً واياباً على الخطوط الجوية السودانية والسكك الحديدية من الخرطوم بور سودان لشخصه فقط في حالة السفر لاداء فريضة الحج وذلك مرة واحدة في عمر المجلس.

وترحيل اثاثه المنزلية بالمجان على السكك الحديدية او البواخر النيلية من موطنه او دائرته الى الخرطوم وبالعكس مرة واحدة في عمر المجلس او عند انتهاء عضويته وذلك في حدود ما يستحقه الموظفون بالمجموعات العليا في الخدمة العامة. وكثير من الامتيازات المذكورة في فقرات المادة ١ راجع مواد هذا القانون مجموعة التشريعات السودانية لعام ١٩٧٥.

حين يتقاضى رئيس مجلس النواب اللبناني مرتبات وبدل تمثيل رئيس الوزراء (لأنه لا يوجد منصب نائب رئيس الجمهورية) في لبنان. ومرتب الوزير وبدل تمثيل الوزير في الجزائر وتونس. ويتقاضى عضو مجلس النواب ٣/٢ مرتب الوزير في مجلس الشورى في ج.ع.ي. وكان عضو مجلس النواب اللبناني يتقاضى ألفين ليرة في الشهر قبل عام ١٩٥٨ ثم ارتفع المبلغ بعد ذلك الى آلاف ليرة. وكانت مكافأة النائب في مصر ٣٥ جنيه عام ١٩٦٤ ثم ارتفعت الى ٧٥ جنيه عام ١٩٨٧. ويتقاضى عضو المجلس ٢٣٠ ديناراً في الشهر وفقاً للقانون رقم ٧٨ لعام ١٩٧٢ في تونس في حين لا توجد لدينا أي أدبيات بشأن مرتبات وتعويضات عضو المجلس الشعبي الوطني الجزائري. واكتفت لائحة مجلس النواب في ج.ي. بالنص على أن : يعامل أعضاء مجلس النواب معاملة الوزراء العاملين فيما يتعلق بالتأمين الصحي والعلاج وبدل السفر والانتقال زغيرها من المزايا التي يتمتع بها الوزراء العاملون (ف أ م.١٧١) . واما ما يتقاضاه رئيس مجلس الشعب المصري [1] فإنه يتقاضى رئيس المجلس (٦) آلاف جنيه في السنة مرتب + (٦) آلاف جنيه بدلات ونثريات الخ .) ويتقاضى رئيس المجلس (٤٨) ألف ريال في السنة + ٢٠ ألف ريال بدلات وعلاوات وفقاً لقرار مجلس القيادة رقم ٧ لعام ١٩٧٨ في ج.ع.ي. وقضى القرار رقم ٦ لعام ١٩٦٠ (فصل ٢) والقانون رقم ٨٦ لعام ١٩٧٢ في تونس بالمبالغ المذكورة أعلاه. في حين نص القانون رقم ٧٩-١ الصادر في ٩-١-١٩٧٩ في الجزائر على أنه يصدر قانون خاص بصدد تعويضات وامتيازات أعضاء المجلس الشعبي الوطني (لم نعثر عليه أثناء البحث).

---

[1] حول هذا الموضوع راجع القانون رقم ١٠ لعام ١٩٨٧ في مصر.

٣ ـ المحضورات على عضو السلطة التشريعية

لا تقتصر المحضورات على عضو السلطة التشريعية في عدم الجمع بين النيابة وتولي الوظائف العامة , التي سبق وأن تطرقنا لها أعلاه (انظر الجمع وعدم الجمع بين عضوية السلطة التشريعية وتولي الوظائف العامة في الاحكام الدستورية للدول العربية فقط , بل ويتعداه الى منع النائب من مزاولة بعض الاعمال ذات العلاقات القانونية التي يتضمنها القانون المدني في التعامل بين النائب ومؤسسات الدولة حول ممتلكات الدولة او تلك الممتلكات التي لها قسم فيها خشية من استغلال النائب لنفوذه في تلك المعاملات.

لقد انقسمت الأحكام الدستورية في بلدان البحث بصدد النص على المحضورات على النائب الى قسمين. قضى القسم الأول بالنص على هذه المحضورات نصاً كما هي الحال في احكام دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ والدساتير السورية لأعوام ١٩٢٠ و١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٧٣. بينما صمتت أحكام القسم الثاني من دساتير هذه البلدان مثل دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠, والدستور اللبناني , والدستور السوري لعام ١٩٧٠ ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧٣ و١٩٨٥, والعراق لأعوام ١٩٢٥ و١٩٦٤ و١٩٧٠ والجزائر لأعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور التونسي. والميثاق المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٤ و ١٩٦٥ و١٩٦٧ ودستوري ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠و١٩٧٨. ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠, وبذلك تكون احكام وقرار دستوري قد قررت المحضورات على عضو السلطة التشريعية نصاً.

وبالمقابل صمتت عن النص على تقرير المحضورات احكام ٤٤ دستور ووثيقة دستورية في الدول العربية . واذا كان تاريخ تقرير المحضورات في الاحكام الدستورية يرجع الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في تاريخ التشريع الدستوري اليمني. فإن عدم تقرير هذه المحضورات في بعض بلدان البحث كما هي الحال في السودان والجزائر والعراق وتونس ولبنان وج.ي.د.ش. بينما قررت الحضر جل الأحكام الدستورية السورية والمصرية. وأخذت ج.ع.ي. بالحضر في دستور ١٩٧٠ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨في حين صمتت في بقية الدساتير كما هو موضح اعلاه. وقد حدث نفس التباين في الأحكام الدستورية للبلدان العربية ذات النظام الملكي. إذ قررت أحكام دستوري الكويت (م. ١٢١) والبحرين (م.٨١) هذه المحضورات. في حين صمتت عنها أحكام دساتير الاردن لاعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٦ و ١٩٥٢ وليبيا لعام ١٩٥١و١٩٦٣ ودولة الادارات العربية المتحدة. وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ ودساتير السلطة اللحجية لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ وقطر لعام ١٩٧٢. على أن أحكام التشريعات الدستورية في الدول العربية التي نصت على المحضورات على عضو السلطة التشريعية قد تباينت في النصوص بالشكل التالي :

لقد قضى القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. بأنه لا يجوز لعضو المجلس ((أثناء مدة عضويته ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري او يستأجر من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها من أمواله أو يقايضها عليه ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة او المناقصة العلنيتين (م. ٣١). واقتربت من هذا النص احكام

دساتير اخرى وان كانت قد أضافت احكاماً جديدة اليه اوضحت ذلك بأنه لا يجوز لاي عضو من أعضاء ((المجلس)) أن يعين في مجلس ادارة شركة في اثناء مدة عضويته الا في الأحوال التي يحددها القانون كما لا يجوز لأي عضو من أعضاء ((المجلس)) في أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر من أموال . الدولة او يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أموال الدولة او يقايضها عليه في دستور مصر لعام ١٩٥٦ (م.٩٧ وم.٩٨). في حين اضاف دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ الى ما تقدم احكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ الى قائمة المحضورات على عضو السلطة التشريعية الى جانب ما ورد في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. التفرغ في عضوية او ادارة مجالس الشركات التي تساهم فيها الحكومة من جهة. وأكد شمول الحضر نصاً على رئيس مجلس الشورى ووكيليه والأمين العام للمجلس في المادة ٨٠ منه بأنه لا يجوز لرئيس او عضو المجلس الجمهوري اثناء مدته ان يزاول ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حره او عملاً تجارياً او مالياً او صناعياً ان يشتري أو يستأجر شيئاً من أمواله او يقاضها علنية وهذا الحكم ينطبق على رئيس ووكيلي وأمين عام مجلس الشورى. وبناءً على ما ورد أعلاه لم تقرر احكام دستور ١٩٧٠ في ج.ع.ي. الحضر على النائب مزاولة المهن الحرة والأعمال التجارية والمالية والصناعية . اذا الحضر على رئيس مجلس الشورى ووكيليه والامين العام للمجلس شأنهم رئاسة الدولة في حين شملت المحضورات على عضو السلطة التشريعية في دستوري الكويت والبحرين ما يلي : لا يجوز لعضو السلطة التشريعية اثناء مدة عضويته ان يعين في مجلس ادارة شركة اوان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة (اضاف الدستور البحريني الا في الأحوال التي يبينها القانون).

ولا يجوز لـه خلال تلك المدة كذلك ان يشتري او يستأجر مالا من اموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً منأامواله أو يقايضها عليه ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقشة العلنيتين , او بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري . (م.١٢٢ من دستور الكويت وم.٨٢ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣ وم٩٨ من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢).

ومع أن أحكام دساتير أخرى في بلدان البحث قد قضت هي الأخرى بحضر التعامل في بعض قضايا القانون على النائب الا انها قد تباينت في الصياغة مع الاحكام الدستورية السابقة الى هذا الحد او ذاك. مثال ذلك قضت المادة ٥٨ من الدستور السوري لعام ١٩٢٠ بأنه ((لا يجوز لأحد من الشيوخ أو النواب عقد مقاولات مع الحكومة العامة ولا الحكومة المحلية ولا البلديات ولا الدخول في الالتزامات ولا أخذ أي نوع من الامتيازات لنفسه ولا بالاشتراك مع غيره. في حين قضت احكام دساتير سوريا الأخرى بأنه :[أ]

١- لا يجوز للنائب ان يستغل نيابته في عمل من الأعمال.

٢- يحدد القانون الاعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين النيابة كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م.٤٨) و ١٩٥٣ (م. ٥٣) و١٩٧٣ (م. ٦٨). وتركت احكام هذه الدساتير للقانون تفاصيل هذه المحضورات .

وانفردت أحكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ بالنص على محضورات على عضو مجلس النواب لم ترد في الأحكام الدستورية الاخرى التي قررت هذا الحضر. وذلك بما ورد في المادة ٦٢ منه بانه((لا يجوز لعضو مجلس النواب ان يتدخل في الاعمال التي تكون من اختصاص السلطتين التنفيذية والقضائية. دون أن يشير الى المحضورات التي وردت في الدساتير المذكورة اعلاه. كما ان لائحة مجلس النواب اليمني لم تقرر هي الاخرى تلك المحضورات على عضو المجلس.

٤ـ قسم عضو السلطة التشريعية

ينبع مفهوم تأدية النائب لليمين الدستورية امام السلطة التشريعية من ان الاخيرة تمثل السيادة. ويرتبط بتأدية اليمين الدستورية بكل من تثبيت صحة النيابة في المجلس ونيل حصانة النائب وحقه في استلام المكافأة.

والاحكام الدستورية في الدول العربية قد تغايرت بشأن النص على اداء اليمين الدستورية . حيث قررت طائفة منها اداء اليمين الدستورية. في حين صمت طائفة اخرى من النص على ذلك.

والاحكام الدستورية التي قررت أداء اليمين الدستورية قد تباينت في نصوص احكامها بهذا الشأن . على انه قبل تحليل هذا التباين في احكامها لا بد من الاشارة الى ان هذه الاحكام الدستورية هي دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والقرار الدستوري في ج.ع.ي. رقم ٢ لعام ١٩٦٨ ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ودساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ و١٩٣٠ و ١٩٥٦ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ وقانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ المكمل لدستور ١٩٦٤ , والدساتير السورية لاعوام ١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢, ١٩٧٣، ودساتير السودان لاعوام ١٩٥٣ , ١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧٣ و١٩٨٥ وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ والأردن لأعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧ و١٩٥٢.

وبالمقابل صمتت عن النص على اداء اليمين الدستورية من قبل عضو المجلس احكام والدستور السوري لعام ١٩٢٠ والدستور اللبناني ودساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور التونسي والميثاق المقدس في اليمن عام ١٩٤٨ ودستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧ ودساتير العراق لاعوام ١٩٢٥ و١٩٦٤ و١٩٧٠ وج.ي.د.س. لعام ١٩٧٨. والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ وقانون الحجاز

الاساسي لعام ١٩٦٢ ودستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٢ المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية والدستورالإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥.

هذا ويرجع اداء اليمين الدستورية من قبل عضو المجلس في تاريخ الاحكام الدستورية العربية الى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والى الدستور اليمني لعام ١٩٦٤ في اليمن. في حين يرجع صمت هذه الاحكام الدستورية الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في تاريخ التشريع الدستوري العربي والى الميثاق المقدس لعام ١٩٤٨ في تاريخ التشريع الدستوري اليمني . وعلى هذا الاساس فقد نصت على اداء اليمين الدستورية من قبل النائب احكام ٢٦ دستور في بلدان البحث في حين صمتت عن النص على ذلك احكام ١٣ دستور في بلدان البحث .

لقد تباينت الأحكام الدستورية التي نصت على اداء اليمين الدستورية في محتوياتها حتى في البلد الواحد من جهة. وعلى طريقة إدائها في جلسة علنية او دون النص على علنية الجلسة التي تؤدي فيها اليمين الدستورية من قبل النائب من جهة ثانية.

اتفقت احكام دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٧٥) ومصر لعام ١٩٥٦ (م.٧٨) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.١٩) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٥٨) وج.م.ع . لعام ١٩٧١ (م.٩٠) في نص اليمين الدستورية (مع التباين في اسماء هذه السلطات راجع الباب الاول من هذا البحث). اذ كانت الصيغة العامة لهذه الاحكام الدستورية ان يقسم ((عضو السلطة التشريعية المعنية)) في جلسة علنية قبل ان يتولى عمله اليمين التالية (أقسم بالله العظيم ان أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أراعي مصالح الشعب وسلامة الوطن وان احترم الدستور والقانون)) على انه اذا كانت احكام هذه الدساتير قد نصت على ان يكون اداء

اليمين الدستورية في جلسة علنية فإن احكام دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ لم تقرر نصاً علنية الجلسة التي يؤدي عضو هذه السلطة اليمين الدستورية.

واختلفت احكام القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. عن الصياغة التي وردت في الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه. اذ نصت المادة ١٣ منه على انه: قبل ان يتولى عضو المجلس الوطني اعماله في المجلس أو لجانه يؤدي اليمين الاتية امام المجلس في جلسة علنية: ((أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً للنظام الجمهوري وان احترم الدستور والقانون وانود عن حرية الشعب ومصالحه واؤدي بالامانة والصدق)).

وبالمقابل وردت احكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بصيغة مغايرة اذ نصت المادة ٥٥ منه بانه قبل ان يباشر عضو مجلس الشورى اعماله في المجلس او لجانه يؤدي امام المجلس في جلسة علنية اليمين الآتية : ((أقسم بالله العظيم ان اكون متمسكاً بكتاب وسنة رسوله مخلصاً لديني ووطني وأمتي وان احافظ على النظام الجمهوري ومبادئ الثورة وان احترم دستور البلاد وقاونينها وان اكون اميناً حريصاً على حريات الامة ومصالحها واموالها وكرامتها وان ابذل جهدي وكل ما لدي من قوة للمحافظة على سيادة واستقلال الوطن والدفاع عن سلامة أراضيه وان أقوم بمهمة النيابة بشرف وصدق واخلاص وآ على ما أقول شهيد)). لقد اقتربت هذه الصياغة مع احكام مجلس الشورى العراقي المكمل لدستور ١٩٦٤ التي نصت على ما يلي : ((أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً لديني ووطني وامتي وان احافظ على النظام الجمهوري واحترم الدستور والقانون وان اراعي مصالح الشعب رعاية كاملة وان احافظ على استقلال الوطن وسلامة اراضيه)) (م. ٧٣).

أما أحكام دستوري ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ فقد وردت بصيغتين مغايرتين لاحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ من جهة. ومتباينتين

فيما بين احكامهما من جهة ثانية إذ انه : اذا كانت المادة ٦٩ من دستور ج.ي.د.ش لعام ١٩٧٠ قد نصت على ان يقسم عضو مجلس الشعب الاعلى في اول اجتماع لمجلس الشعب الاعلى قبل ان يتولى واجباته اليمين التالية : أقسم بالله العظيم والوطن أنني سأخدم جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية والثورة الوطنية الديمقراطية بأمانة واخلاص وبانكار للذات . وسأحترم الدستور والقوانين وسأراعي المصلحة العامة للشعب ومصالح الدولة. وسأبذل اقصى جهدي في الدفاع عن حرية واستقلال الوطن ووحدته)) في حين اصبحت صيغة اليمين الدستورية في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ بالشكل التالي : يقسم عضو مجلس النواب قبل مباشرة مهام العضوية امام المجلس في جلسة علنية (م. ٥٩): أقسم بالله العظيم ان احافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وان احترم الدستور والقانون وان اراعي مصالح الشعب وحرياته رعاية كاملة وان احافظ على وحدة الوطن واستقلاله وسلامة اراضيه) (م. ١٣٥). وهنا تجدر الاشارة الى ان احكام الدستورين الاخيرين لم تشر الى اداء اليمين الدستورية قبل مباشرة اعمال عضو المجلس في اللجان , الذي سبق ان قررته الاحكام الدستورية السابقة من جهة ولم ينص دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ على نوعية الجلسة التي يؤدي النائب فيها اليمين الدستورية في حين قررت ذلك احكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ من جهة ثانية . أما ما يخص تغاير جوهر النصوص في هذه الدساتير فقد كان مرتبط بنهج كل من الحكومتين في الشطرين. بينما اقتربت احكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ من احكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ في الصياغة مع تقديم وتأخير في الكلمات . وأتى الدستور الجديد بحكم جديد هو الحفاظ على وحدة الوطن الذي تحقق وهي اجمل واعمق اضافة في تاريخ التشريع الدستوري اليمني كله بهذا الشأن . لم ينحصر في تباين الاحكام الدستورية في البلد الواحد على اليمن فقط , بل وتعداه الى الاحكام

الدستورية السورية بهذا الصدد حيث اذا كانت احكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ , ١٩٦٢ قد نصت على انه : قبل ان يتولى النواب عملهم يقسم كل واحد منهم علناً امام المجلس اليمين التالية : ((أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً لدستور البلاد مدافعاً عنه وعن استقلال الوطن وحريات الشعب ومصالحه وأمواله وكرامته وأن أحترم قوانين البلاد واقوم بمهمة النيابة بشرف وصدق واخلاص وان اعمل لتحقيق الوحدة العربية)) (م. ٤٦).

لقد كان الدستور السوري لعام ١٩٥٠ اول دستور عربي ثبت العمل على تحقيق الوحدة العربية في قسم عضو السلطة التشريعية. مثلما كان دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ اول دستور يمني يثبت الدفاع عن الوحدة اليمنية في قسم عضو هذه السلطة (وإن كان الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. قد قرر السعي لتحقيق الوحدة اليمنية في الباب الاول منه (انظر م. ٥). اما ما يتعلق بالاحكام الدستورية السورية فإن دستور ١٩٥٣ قد عدل احكام هذه المادة التي وردت في دستور سوريا لعام ١٩٥٠ ,الى النص على : العمل على استكمال حرية الامة العربية وتحقيق وحدتها والدفاع عن النظام الجمهوري الى جانب ما ورد في المادة ٤٦ من دستور ١٩٥٠.

بيد أن صيغة اداء اليمين الدستورية في الدستور السوري لعام ١٩٧٣ قد اختلفت عن الصيغة التي وردت في تلك الاحكام الدستورية السورية السابقة.

حيث نصت المادتان ٧ و٧٣ منه على ما يلي : ((أقسم بالله العظيم ان احافظ على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي وان احترم الدستور والقوانين وان اراعي مصالح الشعب وسلامة الوطن وان اعمل واناضل لتحقيق اهداف الامة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية)) . لقد ادخل هذا الدستور شعارات حزب البعث العربي الاشتراكي في القسم وكذلك النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي.

لم ينحصر الامر في تباين الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه فقط , بل وتعداه الى هذه الاحكام في السودان اذ ان احكام الدساتير السودانية لاعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٨٥ قررت اداء اليمين الدستورية من قبل عضو المجلس دون النص عليها في المواد المقررة له وبذلك اتفقت في هذه الصيغة مع احكام دستور سوريا لعام ١٩٣٠ (انظر م. ٤٦) وج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ (انظر م.٧٤). على ان احكام هذه الدساتير التي اوردت اليمين الدشتورية في اخر الدستور قد تباينت بالشكل التالي :

يؤدي كل عضو في أي من المجلسين قبل اتخاذه مقعده قسماً او اعلاناً امام الرئيس بالصيغة الموضحة في الجدول ويؤدي الرئيس ذلك القسم او الاعلان امام اعضاء المجلسين مجتمعين (م. ٤٧ من دستور ١٩٥٦) وهي نفس الصيغة التي وردت في دستور ١٩٦٤ في اطار المجلس الواحد. وان كانت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٦٤ قد قررت ان يؤدي الاعضاء اليمين الدستورية امام نائب رئيس المجلس في حالة غياب الرئيس.

وبخلاف ذلك قضت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ بأن يؤدي رئيس المجلس المنتخب قبل مباشرة مهامه قسماً امام المجلس الخ . . . (م. ١٢٨). وان يؤدي كل عضو من اعضاء المجلس الشعب قبل مباشرة اعماله قسماً امام المجلس : ((أقسم بالله العظيم ان احافظ على النظام الجمهوري الثوري الاشتراكي الذي قامت به ثورة مايو وان احترم الدستور والقانون وان أؤدي واجبي كعضو بمجلس الشعب بجد واخلاص وأمانة وأن احافظ على استقلال الوطن ووحدته وسلامة اراضيه وان اعمل لخدمة الشعب ورفاهيته (م. ١٢٨). وعلى هذا النحو قررت احكام هذا الدستور بهذا الشأن الحفاظ على النظام الثوري الاشتراكي الذي قامت به ثورة مايو وهي اول صيغة في الاحكام الدستورية السودانية.

ومع أن أحكام دستور ١٩٨٥ في السودان لم تقرر نص اليمين الدستورية في أي مادة من مواد الدستور شأنه شأن دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤. إلا ان الدستور الجديد قد قرر حكماً اخر يتمثل بان يؤدي اعضاء الجمعية التأسيسية اليمين الدستورية امام رئيس القضاء طبقاً للمادة ٦٢ منه التي نصت على ان يؤدي بالصيغة الموضحة في الجدول الملحق بهذا الدستور ويؤدي رئيس الجمعية ذلك القسم امام الجمعية التأسيسية وبذلك انفرد هذا الدستور عن بقية الدساتير بهذا النص . ومع ان هذه الدساتير السودانية الثلاثة لم تقرر تأدية اليمين الدستورية علناً . فإنها قد قررت في نفس الوقت صيغة القسم في الجدول الملحق بالدستور. في حين لم تقرر ذلك احكام دستوري سوريا لعام ١٩٣٠ وج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨.

هذا وتجدر الاشارة الى ان الوثائق الدستورية السودانية الموجودة بأيدينا لم تورد جداول في اخر نص الدستور باستثناء دستور ١٩٥٦ , الذي وردت صيغة القسم فيه بالشكل التالي : ((أنا (الاسم) بصفتي عضواً منتخباً (أو معيناً) في البرلمان اقسم بالله العظيم (أو أعلن صادقاً) أن يكون اخلاصي وولائي الصادق لدستور السودان الموضوع بقانون وان اوادي باخلاص الواجبات التي يزمع ان توكل لي))، أما دستور السودان لعام ١٩٩٨ فقد قرر قسم عضو المجلس الوطني في المادة ٧١ منه كما يلي:-

يؤدي كل عضو بالمجلس الوطني قبل مباشرته مهامه، القسم الآتي نصه أمام المجلس ((أقسم بالله العظيم أن أتولى تكاليف تمثيل الشعب ، عضواً بالمجلس الوطني، طاعة الله مؤدياً لواجباتي بكل قوة وأمانة ، صادقاً ومثابراً في الحضور والمداولة، متجرداً من كل عصبية أو هوى شخصي، مراعياً لما يقتضيه المنصب أحافظ لسلامة الوطن ولمصالح الشعب، محترماً للدستور والقانون والمعروف والله على ماأقول شهيد)). بينما إختلفت صيغة اليمين

الدستوري في الدستور الإنتقالي السوداني حيث وردت في المادة ٨٩ كما يلي :- لتولي مهامهه يؤدي كل عضو في الهيئة التشريعية القومية القسم التالي أمام المجلس المختص : ((أنا..... وقد إنتخبت عضواً- ممثلاً في المجلس الوطني – مجلس الولايات ، بهذا أقسم بالله العظيم أن أكون صادقاً ومخلصاً للشعب ولجمهورية السودان ، وألتزم وأحترم دستور البلاد وأن أمتثل للقانون وأن أودي واجباتي كعضو في الهيئة التشريعية القومية بصدق وتجرد وأن أبذل قصارى جهدي في خدمة الشعب، والله على ما أقول شهيد)).

لم ينحصر الامر على ما تقدم فقط , بل وتعداه الى احكام دساتير اخرى مثال ذلك تغايرت احكام الدساتير الاردنية بصدد نص اليمين الدستورية التي يؤديها النائب من النص على كل عضو من اعضاء المجلس قبل ان تبوأ مقعده ان يقسم بين يدي المجلس يمين الاخلاص للاخير (في دستور ١٩٢٨ المؤلف)(وللملك في دستور ١٩٤٧- المؤلف) , والمحافظة على القانون العام وخدمة البلاد والقيام بالواجبات الموكوله اليه حق القيام في دستوري ١٩٢٨ (م.٣١). و١٩٤٧ (م.٤٢) الى النص التالي في دستور ١٩٥٢ (اقسم بالله العظيم , ان اكون مخلصاً الملك والوطن وان احافظ على الدستور , وان اخدم الامة واقوم بالواجبات الموكولة لي حق القيام (م.٨٠).

وبالمقابل نصت أحكام دستور السلطة اللحجية لعام ١٩٥٢ على ان يقسم عضو المجلس التشريعي بان يكون مخلصاً للوطن وللسلطات ومطيعاً للدستور ولقوانين البلاد وان يؤدي عمله للذمة والصدق وتكون تادية اليمين في المجلس علناً بقاعة جلساته (م.٥٨).

اما صيغة القسم في دستوري الكويت والبحرين فقد كانت كما يلي : أقسم بالله ان اكون مخلصاً للوطن وللأمير وان احترم الدستور وقوانين الدولة واذود عن حريات الشعب ومصالحة وامواله أؤدي أعمالي بالامانة والصدق م.٩١ من

دستور الكويت وم ٥٣ من دستور البحرين . وهي الصيغة التي قررتها احكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ مع تغير طفيف في الصياغة حيث اتى القسم في دستوري ليبيا كما يلي : أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً للوطن وللملك ومحترماً للدستور ولقوانين البلاد وان اودي عملي بالامانة والصدق (م.١١٠).

وقد اتفقت أحكام دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ في هذا الشأن مع الدساتير السابقة مع الإختلاف في الوضع القانوني لرئيس الدولة عن أمير في دستور١٩٧٣ الى ملك في دستور٢٠٠٢ (راجع م.٧٨).

ومع أن أحكام دستور دولة قطر لعام ١٩٧٢ قد إتفقت بهذا الصدد في الإخلاص للأمير مع دستوري الكويت والبحرين، غير أن دستور قطر لعام ٢٠٠٣ قد أضاف نصاً جديداً يقضي بإحترام الشريعة والقانون طبقاً للمادة ٩٢ منه التي نصت على ما يلي:

((أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون وأن أراعي مصالح الشعب، وأن أؤدي عملي بأمانة وصدق)) بدلاً من نص القسم السابق الذي ورد في دستور ١٩٧٢ في المادة ٤٨ كما يلي :- ((أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن أحافظ على سلامة الدولة، وان أراعي مصالح الشعب ، وأن أحترم النظام الاساسي للحكم وقوانين البلاد وأن أؤدي أعمالي في المجلس ولجانه بالأمانة والصدق)).

أما احكام الدستور القطري لعام ١٩٧٢ فقد تغايرت مع الدساتير المذكورة ، حين قرر الحفاظ على سلامة الدولة ورعاية مصالح الشعب وإحترام النظام الأساسي للحكم بدلاً من الذود عن حريات الشعب ومصالحه واموالة التي وردت في دستوري الكويت لعام١٩٦٢ والبحرين لعام ١٩٧٣ حيث نصت المادة ٤٨

منه على ان يقسم عضو مجلس الشورى بأن يكون مخلصاً لدولة قطر وللامير وان احافظ على سلامة الدولة وان اراعي مصالح الشعب , وان احترم النظام الاساسي للحكم وقوانين البلاد , وان اوأدي أعمالي في المجلس ولجانه بالامانة والصدق.

واقتربت احكام دستور دولة الامارات العربية من نصوص دستور قطر بهذا الشأن غير أن الدستور الاماراتي لم يقضي بالاخلاص لرئيس الدولة طبقاً للمادة ٧٣ منه كما يلي : قبل ان يباشر عضو المجلس الوطني الاتحادي اعماله في المجلس ولجانه يؤدي امام المجلس في جلسة علنية اليمين التالية : أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة وان احترم دستور الاتحاد وقوانينه وان اوادي اعمالي في المجلس ولجانه بامانة وصدق.

وتغايرت احكام الأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية الصادرة في ظل نص الدستور المعني على اداء اليمين الدستورية. حيث إذا كانت احكام النظامين الداخليين للمجلس القومي التأسيسي ومجلس النواب التونسيين لم تقضي بذلك . فان احكام قانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ قد قضت بنص قسم عضو المجلس الوطني دون ان يشير الى ان تكون الجلسة المخصصة لاداء اليمين الدستورية طبقاً للمادة ٥٤ منه كما يلي : يعقد المجلس الوطني جلسته الأولى برئاسة اكبر الاعضاء سناً ويؤدي اعضاؤه امام المجلس اليمين التالية ((أقسم بالله العظيم وبشرفي وبمعتقدي ان احافظ على النظام الجمهوري والتزم بدستوره وقوانينه وان اراعي مصالح الشعب واسهر على استقلال البلاد وسلامتها ووحدة اراضي الجمهورية العراقية وان احرص على مبادئ ثورة ١٧-٣٠ تموز القومية والاشتراكية وان اعمل بكل تفان واخلاص لتحقيق اهداف الشعب في الوحدة والحرية والاشتراكية)). وصمت النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ عن النص على قسم عضو المجلس.

وفي الاخير فإنه من الجدير القول ان الاحكام الدستورية في البلدان العربية التي لم تنص على نص القسم الذي يؤديه اعضاء السلطة التشريعية في النصوص المتعلقة بالسلطة التشريعية فان اليمين الدستورية التي يؤديها هؤلاء النواب التي قررتها تلك الاحكام الدستورية في الاقسام الخاصة بقسم رئاسة الدولة , والذي سنبينه في الجزء الثامن من هذا البحث.

٥ـ حصانة عضو السلطة التشريعية

تنبثق حصانة عضو السلطة التشريعية في الفقه الدستوري من استقلالية النائب عن جمهور الناخبين في اداء نيابته في هذا السلطة انطلاقاً من ان النائب يمثل ارادة الشعب او الامة. وعليه فان أي تقيد لارادته هو تقيد لارادة الشعب. وكل حماية يوفرها له الشرع لتمكينه من ممارسة عمله النيابي هي في الواقع حماية لارادة الشعب . وعلى هذا الاساس تقرر الاحكام الدستورية هذه الحصانة.

والفكرة الرئيسية التي يرتكز عليها مبدا الحصانة هي أن النائب غير مسؤول عن آرائه وأفكاره ولو كانت هذه الافكار والاراء تشكل جريمة يعاقب عليها القانون لأن ((الغاية من الحصانة هي تمكين النائب من التعبير بأكمل وما يمكن من الحرية عن ارادة الامة)) وفقاً لوجهة نظر العلامة فيدل (الأصول البرلمانية ص ٤٤٣).

وقد شرعت حصانة النائب لاول مرة في بريطانيا حين كان الملك يتحكم بالسلطة التشريعية ويكم افواه اعضاء مجلس العموم بحجة التطاول على العرش .لأنهم كانوا ينتقدون سياسة خرقاء عرجاء كان يتبعها الملك انذاك . لقد اخذت فكرة حصانة النائب تتطور مع الزمن في دساتير العالم حتى وصلت الى الحد الذي عرفت فيه البلدان الديمقراطية .

وتشمل الحصانة كل من :

١ـ الحصانة السياسية.

٢- الحصانة الجزائية.

وينطلق مبدأ سمو الحصانة السياسية من الاحكام الدستورية بدرجة أساسية . ثم من احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية. وقد تغايرت الاحكام الدستورية في الدول العربية في شأن تقرير الحصانة السياسية للنائب. لقد أوجزت مجموعة من احكام هذه الدساتير بصدد الحصانة السياسية للنائب كما هي الحال في دساتير مصر وج.ع.م. (عدا دستور ١٩٥٨) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ التي نصت على عدم معاقبة النائب عما يبديه من الافكار والاراء في اداء اعمالهم في المجلس ولجانه في كل من دستور مصر لعام ١٩٢٣ (م. ١٠٩) و١٩٣٠ (م. ١٠٩) و ١٩٥٦ (م. ١٠٨) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٩٣) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.٩٨) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤(م.٨٤). وتقاربت مع هذه الصيغة الموجزة للحصانة السياسية للنائب احكام دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ (م.٥٨) والعراقي لعام ١٩٢٥(م.٤٩). والسوداني لعام ١٩٧٣ (م.١٣٣) والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م.٢٥). وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (م.٦٦) والكويت (م.١١١) والبحرين لعام ١٩٧٣(م.٦٣) وقطر لعام ٢٠٠٣ (م.١١٢) والامارات العربية المتحدة (م. ٨٢).

واكتفت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ بالنص على أنه لا يجوز في غير حالات التلبس إ إتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو المجلس الوطني أو أي من تدابير الضبط على شخصه أو مسكنه أو ممتلكاته دون إذن من رئيس المجلس (م.٧٤)، وهو ماأكده الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ في المادة ٩٢ في حصانة أعضاء المجلس الوطني ومجلس الولايات .

وبالمقابل أسهبت مجموعة أخرى من الاحكام الدستورية في بلدان البحث في موضوع الحصانة السياسية الامر الذي يجعلنا نورد هذه النصوص والتباين في التفاصيل التي وردت في احكامها مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام

١٩٩٠ ودساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ , ١٩٥٣ , ١٩٦٢ , ١٩٧٣ الخ ... لقد نصت المادة ٨٥ من الدستور الدائم في ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ على ان : لا يؤاخذ عضو مجلس الشورى بحال من الاحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها ويوردها , او الافكار والاراء التي يبديها في عمله في المجلس ولجانه , او لسبب التصويت في الجلسات العلنية والسرية وينطبق هذا الحكم على ما ورد في المادة ٦٣ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠(مع تغيير اسم المجلس الى مجلس النواب).

وتقاربت مع هذه الصيغة احكام الدستور اللبناني طبقاً لما ورد في المادة ٣٩ منه والتي نصت على ارائه لا يجوز اقامة دعوى جزائية على أي عضو من اعضاء المجلس بسبب الافكار التي يبديها اثناء نيابته. ويرى جانب من الفقه الدستوري اللبناني في نص المادة ٣٩ من الدستور شمول الحصانة السياسية كمبدأ مطلق. إذ يحول مبدأ الحصانة هذا دون أي دعوى مدنية ناشئة عن عمل من اعمال النيابة من جهة. كما يحول ايضاً دون أي سلطة حتى المجلس النيابي نفسه في ان يطلق او يزيل مبدأ اللا مسؤولية هذه من جهة أخرى. ويتوسع الاجتهاد في تطبيقه فيجعله شاملاً رجال الصحافة الذين ينقلون عن حسن نية وقائع جلسات المجلس العلنية واقوال النواب واراءهم. أوفقاً لوجهة النظر الفقهية هذه فإن مبدأ الحصانة السياسية ليس مطلقاً فحسب , بل ويحمي النائب مدة نيابته وبعد انتهائها من الملاحقة بسبب الاراء والافكار التي نادى بها اثناء نيابته. وخلاصة القول عند هذا الجانب من الفقه ان المادة ٣٩ من الدستور اللبناني تعني الافكار والاراء التي تتضمن تصريحاً وتلميحاً اموراً ينهي عنها القانون تحت طائلة العقاب . وبتعبير واضح انه يعني الافكار والاراء التي اذا أدلى بها غير النائب يقع تحت طائلة العقاب (الاصول البرلمانية ص ٤٤٣-٤٤٤).

وبما ان جل احكام الدستور اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني مستهلهمة من الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ ونظام الجمعية الوطنية الفرنسية فان مقارنة مبدأ الحصانة النيابية في الدستور الفرنسي مع مثيله اللبناني تعود الى ان الحصانة في السدتور الفرنسي تؤمن عدم معاقبة النائب في جرائم عدة لمجرد انها ارتكبت اثناء ممارسته العمل النيابي , مثل جرائم القدح والذم وكل جريمة يمكن ارتكابها بالكلام او بالتصويت . وهذه الحرية التي تصل الى هذا الحد في الدستور الفرنسي الذي يعتبر أضيق من الحرية في الدستور اللبناني وفقاً لوجهة نظر انور الخطيب حيث يمكن للنائب وفقاً لوجهة النظر هذه في الاحكام الدستورية اللبنانية ان يطالب بقلب شكل الحكم مثلاً او الطعن في نصوص دستورية وان يقول النائب قولاً لو قاله غيره من المواطنين لسيق الى المحاكمة. هذه الحرية التي لا حدود لها الا ضمير النائب بموجب الدستور والتي يتمتع بها مدة نيابته (الأصول البرلمانية ص. ٤٤٤).

بيد انه اذا كان مبدا الحصانة مطلق في الدستور اللبناني فانه غير ذلك في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ بسبب النص المانع لذلك الذي ورد في الجزء الاخير من المادة ٨٥ من دستور ١٩٧٠ والمادة ٦٣ من دستور ١٩٩٠ ((ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من قذف او سب)).

ومع ان احكام دساتير سوريا لاعوام ١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٧٣ قد اتفقت في بداية احكام المواد المتعلقة بهذا الشأن مع احكام الدستورين اليمنيين المذكورين اعلاه. غير ان هذه الدساتير السورية لم تحدد القيود التي قررتها احكام الدستورين اليمنيين السابقي الذكر في نهاية المادتين المذكورتين اعلاه في حين قضت الدساتير السورية بانه ((لا يسأل النواب جزائياً او مدنياً بسبب الوقائع التي يوردها او الاراء التي يبدونها او التصويت في الجلسات العلنية

والسرية في اعمال اللجان (م. ٤٤ من دستوري ١٩٥٠ و١٩٦٢ وف. أ من م.٤٩ من دستور ١٩٥٣ وم.٦٦ من دستور ١٩٧٣).

واقتربت من احكام الدساتير السورية المذكورة اعلاه احكام الدساتير السودانية لاعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٨٥ و٢٠٠٥ التي قررت انه ((مع مراعاة احكام هذا الدستور واية لوائح داخلية صادرة بموجبه تكفل حرية الكلام في كل من المجلسين دون ان يكون العضو فيها عرضة لاتخاذ اجراءات ضده في اية محكمة بسبب شيء قاله او أي صوت اعطاه في أي من المجلسين او لجنة من لجانهما)) حسب المادة ٦٠ من دستور ١٩٥٦ والمادة ٥٨ من دستور ١٩٦٤ طبعاً مع الاخذ بنظام المجلس الواحد والمادة ١٠٠ في دستور السودان لعام٢٠٠٥ مع الأخذ بالإعتبار والعودة الى المجلسين.

ونصت احكام دستوري ج.ي.د.ش. العامي ١٩٧٠ (م.٨٤) و١٩٧٨(م ٨٦) على انه لا يجوز مؤاخذة اعضاء مجلس الشعب الاعلى على الآراء التي يعبرون عنها اثناء قيامهم بواجبهم النيابي داخل المجلس او لجانه. (ولا يجوز ان تتخذ الاجراءات الجنائية ضد أي عضو باتهامه في جريمة الا بإذن مجلس الشعب الأعلى. وفي حالة عدم انعقاد مجلس الشعب الأعلى يجوز ان يمنح الاذن بواسطة اللجنة الدائمة لمجلس الشعب (في دستور ١٩٧٠) وهيئة الرئاسة (في دستور ١٩٧٨) على ان يوافق على ذلك مجلس الشعب الأعلى في اجتماع لا حق.

وبناءً على ما تقدم ومع الأخذ بعين الاعتبار التباين المذكور اعلاه في بعض الاحكام التفصيلية فان احكام الدساتير السورية والسودانية (عدا دستور ١٩٧٣) ودستور ج.ي.د.ش. قد تقاربت مع احكام دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠. على ان الدساتير السورية والسودانية ودستوري ج.ي.د.ش. لم

تنص على المنع الذي ورد في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ الخاص بعدم جواز ((القذف والذم)).

ولم تشذ عن ذلك احكام الدساتير الجزائية , التي نصت على عدم جواز ((متابعة أي عضو من اعضاء المجلس الوطني , او ايقافه , او حبسه , أو محاكمته بسبب ما يدلي به من آراء او التصويت خلال ممارسة نيابة دستور ١٩٦٣ (ف. الأخيرة). وإن الحصانة النيابية معترف بها للنائب مدة نيابته. فلا يمكن ان يتابع أي نائب او يوقف , وعلى العموم لا يمكن ان ترفع عليه دعوى مدنية أو جزائية . أو يسلط عليه أي شكل من اشكال الضغط بسبب ما عبر عنه من اراء : أما ما تلفظ به من كلام او بسبب تصويته خلال ممارسته مهتمة النيابية في دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م.١٣٧) و١٩٨٩ (م.١٠٣) و١٩٩٦ (م.١١٩).

وقضى دستورالبحرين لعام٢٠٠٢ بمعاقبة ألنائب إذا كان رأيه يمس العقيدة أو وحدة الأمة أو الإحترام الواجب للملك ..الخ. لقد نصت المادة ٨٩ منه على ان لا سلطان لأية جهة على النائب في عمله بالمجلس ولجانه(الشق الأخير من ف أ). ولا يجوز مؤاخذة كل عضو في مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من أراء أو أفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر فيه ماس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة، أو الإحترام الواجب للملك أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان (ف. ب).

وبما ان الحصانة النيابية لا تكون الا اثناء ممارسة النائب لعمله , وبما ان العمل النيابي لا يمارس في الواقع الا في السلطة التشريعية . فان جانباً من الفقه يرى ان اجتهادات المحاكم الفرنسية القائلة بمسؤولية النائب حين يرتكب جرماً بواسطة النشر خارج المجلس اجتهاداً وجيه. نظراً لأن الدستور الفرنسي قد نص على حصانة النائب اثناء ممارسته للعمل النيابي . وهو ما يعني في وجهة

نظر انور الخطيب ان كل ما يمكن ان يطلق عليه تعبير ((اراء واحكام سياسية)) يدلي بها النائب سواء في المجلس او خارجه في الصحف او في الاجتماعات لا يمكن ان تطاله المسؤولية (الأصول البرلمانية ص. ٤٤٤).

وإذا كانت الاحكام الدستورية السابقة الذكر (رغم تباينها) قد نصت على الحصانة السياسية للنائب فان دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ لم يقضي بالحصانة السياسية للنائب , وان كان قانون مجلس الامة قد قرر انه : لا يؤاخذ اعضاء مجلس الامة عما يبدونه من الافكار والاراء في اداء اعمالهم في المجلس ولجانه (م. ١١) وبذلك أضاف هذا القانون هذا الحكم الذي قررته احكام دستوري المصرية لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤. وهو نفس الحكم الذي قضى به القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. في النص على ان ((عضو المجلس الوطني حر فيما يبديه من الاراء والافكار بالمجلس ولجانه ولا يجوز مؤاخذته على ذلك على كل حال من الاحوال . (م. ٢٥).

وقررت احكام دساتير الاردن انه لكل عضو من اعضاء المجلس ملء الحرية في التكلم ضمن حدود النظام الداخلي الذي اقره المجلس ولا تتخذ بحقه اجراءات قانونية من اجل أي تصويت أو راي يبديه أوخطاب يلقيه اثناء مذاكرات المجلس في دستور الاردن لعام ١٩٢٨ (م. ٤١) وهو نفس الحكم الذي قررته احكام دستور الاردن لعام ١٩٤٧ (م. ٥٤) في حين توسعت احكام دستور الاردن لعام ١٩٥٢ بهذا الشأن حيث قررت انه لا يوقف احد اعضاء مجلس الاعيان والنواب , ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس , ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالاكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه او لمحاكمته , أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية , وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً (م. ٨٦ ف أ).

وبالمقابل اوجزت احكام دستورية اخرى مثل عضو المجلس حر فيما يبديه من الاراء والافكار بالمجلس ولجانه ولا تجوز موأخذته عن ذلك بحال من الاحوال في دستور الكويت (م. ١١٠) ودستور البحرين لعام١٩٧٣(م. ٦٣ ف. ب) وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة ، الذي قرر أن يتمتع عضو الجمعية الوطنية بالحصانة عما يدلي به أثناء إنعقاد جلسات الجمعية، ولا يتعرض العضو للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك، ولا يجوز إلقاء القبض عليه خلال إنعقاد جلسات الجمعية الوطنية إلا إذا كان هذا العضو متهماً بجريمة ووافقت الجمعية الوطنية على رفع الحصانة عنه أو إذا ضبط هذا العضو متلبساً بالجرم المشهود في جناية(م. ٣٤).

وإذا كانت الاحكام الدستورية قد تباينت في تقرير الحصانة السياسية بالشكل الذي المحنا اليه اعلاه فما هي احكام هذه الدساتير بصدد الحصانه الجنائية.

الحصانة الجنائية

يرتكز مبدأ الحصانة الجنائية على فكرة مغايرة لتلك التي يرتكز عليها مبدأ الحصانة السياسية. رغم ان الفكرتين تهدفان الى غاية واحده . وتكمن في ممارسة النائب لمهمته بحرية تامة. واذا كان مبدأ الحصانة السياسية الجنائية يرمي الى الوقوف في وجه ((السلطة التنفيذية)) صاحبه الحق بتحريك دعوى الحق العام وصاحبه السلطان على النيابة العامة بواسطة وزارة العدل , لكي لا تأخذ من تصرفات النائب سواء كانت بشكل عمل نيابياً أم لا .

ونظراً لان الاجراءات التي تكون في الفترات السابقة على الحكم فان هذه الاجراءات لا تقطع بثبوت المسؤولية الجنائية . لذلك تعتبر امراً يهدد حرية النائب وقد تستخدم في بعض الأحيان دون وجه حق لتحقيق غرض خاص بهدف الى التنكيل بعضو السلطة التشريعية. ولهذا كان الواجب حماية جميع اعضاء السلطة التشريعية كل على السواء من هذه الاجراءات ما دامت تهدد حريتهم.

وعلى هذا الاساس فانه لا يمكن ان يتخذ أي اجراء قضائي ضد اعضاء السلطة التشريعية دون ترخيص من السلطة التشريعية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . واذا كان المقصود بالحصانة الجنائية عدم جواز اتخاذ اية اجراءات جنائية ضد النائب اثناء انعقاد ادوار المجلس ما عدا حالة التلبس بالجريمة واشعار المجلس بذلك فما هي احكام دساتير بلدان البحث بهذا الشأن.

تفاوتت أحكام دساتير الدول العربية في بعض تفاصيل الاجراءات التي تتخذ بشأن حصانة النائب الجنائية. حيث قررت احكام طائفة من دساتير بلدان البحث انه لا يجوز اثناء دور انعقاد (السلطة التشريعية) في غير حالة التلبس بالجريمة ان تتخذ ضد أي عضو من اعضائه اية اجراءات جنائية الا باذن المجلس وفي حالة اتخاذ أي من هذه الاجراءات في غيبة المجلس يجب اخطاره فيها في كل من دستور ج. مصر لعام ١٩٥٦ (م.١٠٧) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.٣٧)

وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٦٢) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٨٣) والعراق لعام ١٩٧٠ (م.٤٩) ولبنان (م.٤٠) والدساتير السورية لاعوام ١٩٣٠ و١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢. وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٥) و١٩٦٣ (م.١٢٥) , وبالمقابل قررت احكام الدساتير الاردنية انه لا يليق القبض على احد اعضاء المجلس التشريعي , او يحاكم خلال الدورة , ما لم يعلن المجلس بقرار وجود سبب كافي لمحاكمته , أو انه القى القبض عليه اثناء إرتكابه الجناية)).

واذا القى القبض على عضو بسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقد فيها يبلغ رئيس الوزرالمجلس عندما يعيد اجتماعه , الاجراءات المتخذة مع الايضاح اللازم في دستور ١٩٢٨ (م.٤١) و١٩٤٧ (م.٥٤) ومع ان احكام دستور ١٩٥٢ بهذا الشأن قد اتفقت مع حكم الدستورين السابقين بصدد اذا لقي القبض على العضو بسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقد.. الخ الفقرة. غير ان دستور ١٩٥٢ قد نصت على حُكم جديد بصدد ايقاف احد اعضاء أي من مجلسي السلطة التشريعية في نفس المادة ٨٦ كما يلي لا يوقف احد اعضاء مجلس الاعيان والنواب , ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالاكثرية المكلفة بوجود سبب كاف لتوقيعه او لمحاكمته , أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية , وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً (ف. ١ من م.٨٦).

واسهبت الدساتير المغربية في النصوص المتعلقة بحصانة النائب الجنائية اذ لا يمكن في اثناء دورات المجلس متابعة أي عضو من اعضائه ولا القاء القبض عليه من اجل جناية او جنحة عبر ما سبقت الاشارة اليه في الفقرة الاولى من هذا الفصل الا باذن من المجلس ما لم يكن هذا العضو في حالة تلبيس بالجريمة.

ولا يمكن خارج مدة دورات المجلس القاء القبض على أي عضو من اعضائه الا باذن من مكتب المجلس ما عدا في حالة التلبس بالجريمة او متابعة مادون فيها أوصدور حكم نهائي بالعقاب ويوقف اعتقال عضو من اعضاء مجلس النواب او متابعته اذ اصدر طلب بذلك من المجلس في حالة التلبس بالجريمة او متابعة مادون فيها او صدور حكم نهائي في دساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ (ف.٣٨) و١٩٧٠(ف.٣٨) و١٩٧٢ (ف.٣٧) و١٩٩٢(ف. ٣٧) و١٩٩٦(ف.٣٧) وان كانت احكام هذه الدساتير قد تغايرت في النص على الرأي بصدد النظام الملكي والدين الاسلامي والاحترام الواجب للملك حيث اذا كان دستور ١٩٦٢ لم يقضي بذلك حين نص على انه لا يمكن متابعة أي عضو من اعضاء البرلمان ولا البحث عنه والا القاء القبض عليه ولا حبسه ولا محاكمته بمناسبة ابداء الراي او قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهمته وفي اثناء الدورات البرلمانية الخ . (ف. ٣٨ بدائيه) فان دساتير ١٩٧٢ و ١٩٩٢ قد قررت امكانية ملاحقة النائب في حالة ان يجادل في النظام الملكي او الدين الاسلامي او يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك طبقاً لبداية الفصل ٣٧ منها كما يلي : لا يمكن متابعة أي عضو من اعضاء مجلس النواب ولا القاء القبض عليه والبحث عنه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة ابدائه الراي او قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا اذا كان الراي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي او الدين الاسلامي او يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك في دستوري ١٩٧٢ (ف. ٣٧) و ١٩٩٢ (ف. ٣٧). والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١١١) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٦٣. ف. ج).

في حين لم تشر احكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١١٠) و ١٩٣٠ (م. ١٠٠) إلى إخطار المجلس اثناء غيابه.

وبالمقابل نصت احكام طائفة اخرى من دساتير بلدان البحث على الحصانة النيابية اثناء انعقاد ادوار المجلس وخارج الادوار من حيث المبدأ مثل القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. ودساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور السوري لعام ١٩٧٣ والسوداني لنفس العام والدستور التونسي على ان هذه الاحكام قد تباينت في التفاصيل كما يلي :

نصت المادة ٢٥ من القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ على انه لا يجوز اتخاذ اجراءات ضد عضو المجلس الا في الحالات التالي :

أ- في حالة التلبس.

ب- في حالة الحصول على اذن مسبق من المجلس.

ج- في حالة تقديم باتخاذ اجراء ضده ولم يصدر المجلس قراراً لمدة شهر.

د- في حالة عدم انعقاد المجلس شريطة ان يخطر المجلس بذلك عند انعقاده.

وبذلك فقد خولت هذه الاحكام حق السلطة التنفيذية اتخاذ الاجراءات ضد عضو المجلس الوطني (وهو سلطة مؤقتة) اذا انقضى شهر من تقديم الطلب الى المجلس ولم يصدر قراره بذلك.

في حين قرر الدستور السوري لعام ١٩٧٣ على ان يتمتع عضو مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس فلا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخذا اية اجراءات جزائية ضد عضو المجلس الا باذن سابق من المجلس في غير ادوار الانعقاد ويتعين اخذ اذن رئيس المجلس ويخطر المجلس عند اول انعقاد له بما اتخذ من اجراء (م. ٦٧). وتقاربت مع هذا النص احكام الدساتير الجزائرية . حيث نصت الفقرة الأولى من المادة ٣٢ من الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ على انه ((لا يجوز ايقاف أي نائب او متابعة فيما يتعلق بالقضايا الجنائية دون إذن المجلس الوطني الا في حالة التلبس بالجريمة , ويوقف حبس او متابعة النائب بطلب من المجلس)).

أما احكام دساتير الجزائري لاعوام ١٩٧٦ (م. ١٣٧) و ١٩٨٩ (م. ١٠٤) و ١٩٩٦ (م. ١١٠) فانها قد قضت بأنه (لا يجوز متابعة أي نائب بسبب عمل جنائي الا باذن المجلس الشعبي الوطني الذي يقرر رفع الحصانة بأغلبية اعضائه).

لقد قرر دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ عدم متابعة عضو المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة الا بتنازل صريح منه او بإذن من أي من المجلسين الخ . .)) (م.١١٠).

بيد أنه اذا كانت احكام الدساتير الجزائرية قد اوجزت في نص منع متابعة النائب بالشكل المذكور وربطت ذلك برفع الحصانة تلك الاغلبية (وهو ما سنتناوله فيما بعد) فان احكام الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ قد اقتربت من احكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ في تفاصيل الاجراءات واذن المجلس وان كان الدستور التونسي قد خول للسلطة التنفيذية ايقاف النائب وبعد ذلك يعلم المجلس (في حين كان يعلم المجلس بذلك مسبقاً في الدستور السوري المذكور). لقد نص الفصل ٢٧ من الدستور التونسي على انه (لا يمكن اجراء تتبع او ايقاف احد النواب طيلة نيابته في تهمة جنائية ما لم يرفع عنه مجلس الامة الحصانة , اما في حالة التلبس بالجريمة فانه يمكن ايقافه ويعلم المجلس حالاً على ان ينتهي كل ايقاف اذا طلب المجلس ذلك)). وعليه فان احكام هذا الدستور قد خولت للمجلس انهاء ايقاف النائب اذ طلب ذلك. وقد اتفقت مع هذه الاحكام احكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ بهذا الشأن.

وقضت أحكام دستور البحرين لعام٢٠٠٢ بأنه : لا يجوز أثناء دورالإنعقاد في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو إجراءات التوقيف أو التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلا بإذن المجلس الذي هو عضو فيه وفي غير دور إنعقاد المجلس يتعين أخذ إذن من

رئيس المجلس. ويعتبر بمثابة إذن عدم إصدار المجلس أو الرئيس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات وفقاً للفقرة السابقة أثناء إنعقاده، كما يجب إخطاره دوماً في أول إجتماع له بأي إجراء اتخذ أثناء عطلة المجلس السنوية ضد أي عضو من أعضائه (ف ح من م٨٩). وإذا كانت أحكام دستور البحرين بهذا الإسهاب فإن أحكام دستور قطر لعام٢٠٠٣ قد أوجزت في ذلك وإن كانت قد تقاربت مع الدستورالبحريني في بعض الأحكام إذ نصت المادة١١٣ منه ف١ :

١- على أنه لا يجوز في غير حالات التلبس القبض على عضو مجلس الشورى أوحبسه أوتفتيشه أوإستجوابه إلا بإذن سابق من المجلس وإذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه إعتبر ذلك بمثابة إذن، ويصدر الإذن من رئيس المجلس في غير أدوار الإنعقاد.

٢- في حالة التلبس يجب إخطار المجلس بما إتخذه من إجراءات في حق العضو المخالف وفي غير دورإنعقاد المجلس يتعين أن يتم ذلك الإخطار عند أول إنعقاد لا حق له.

والجدير بالاشارة الى ان دساتير بلدان البحث التي جعلت الحصانة مدة ادوار انعقاد السلطة التشريعية قد اتفقت بذلك مع الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥. على انه اذا كانت الاجراءات الجنائية والقاء القبض خارج ادوار انعقاد المجلس جائزة بموجب ذلك الدستور الفرنسي. فان بعض الحكومات الفرنسية في ظل ذلك الدستور قد كانت تعلن انها لن تباشر الاجراءات الجنائية بين الدورتين احتراماً منها للمجلس ولتجنب الاحتكاك به وانها سوف تتأخر حتى ينعقد المجلس وتطلب منه الاذن بالملاحقة.

أما الدساتير التي جعلت الحصانة طيلة مدة المجلس فقد اتفقت بذلك مع الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦. وبما ان هذا الامر على هذا التباين في هذه

الاحكام الدستورية في الدول العربية . لإن آثار الحصانة تكون أثناء ادوار انعقاد المجلس في الدساتير التي قررت تلك المدة فقط. وبالإذن من رئيس المجلس او من اللجنة الدائمة او مكتب المجلس في الدساتير الاخرى حيث لا يحمي النائب من المتابعة الخ . . . لأن الحصانة الجنائية لا تصون النائب من المتابعة الجنائية وانما تعلقها سواء اثناء الدورات او بعد طلب الاذن حسب المهلة المقررة (شهر في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. وعشرة ايام في الدستور السوري لعام ١٩٥٣). فاذا امتنع المجلس عن الاذن في هذه المدة ولم يرفع الحصانة. تؤخر المتابعة حتى انقضاء دورة المجلس في الدساتير التي قررت ذلك او التي اعطت المهلة في الدساتير الاخرى.

وقبل ان نتناول اصول رفع الحصانة فانه لا بد من الاشارة الى ان مبدأ الحصانة الجنائية يتعلق بالنظام العام , ولذلك فلا يحق للنائب ان يتنازل عنه لانه ليس مشروعاً في صالح النائب الشخصي وانما في صالح العمل النيابي. والفرق بين مبدأ الحصانة الجنائية ومبدأ الحصانة السياسية هو ان الأول مؤقت لا يطبق الا اثناء الدورات في الدساتير التي قررت ذلك وبعد الاذن من رئاسة السلطة التشريعية في غياب انعقادها في الدساتير الاخرى.

أما الحصانة الساسية فإنها قاعدة اساسية بينما الحصانة الجنائية قاعدة اصوليه تعني ان لا معقول لها الا توقيف الملاحقة الى ان يزول السبب برفع الحصانة.

وموضوع الحصانة نفسها متباين في احكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري ومثال ذلك يشمل بالحصانة ((العمل الجنائي)) و((الجريمة)) في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والجزائري لعام ١٩٧٦. واتخاذ الاجراءات الجنائية في الدستور السوري لعام ١٩٧٣. في حين هي في الدستور التونسي الجريمة الجنائية , المخالفة والجنحة.

أصول رفع الحصانة عن النائب : . .

تبدأ إجراءات رفع الحصانة بتقديم طلب من الجهة التي ترغب في ملاحقة النائب من قبل النيابة , او وزارة العدل او الافراد في لائحة مجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤ (م. ١٣٥) ومن قبل الافراد بعد الاثبات تبدأ الاجراءات امام القضاء في لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤. ومن وزير العدل او المدعي الاشتراكي او ممن يريد رفع دعوى مباشرة ضد النائب امام المحاكم الجنائية في لائحة مجلس الشعب المصري (ف. ٣, م. ٣٥٩). ومن وزير العدل في لائحة مجلس النواب اليمني لعام ١٩٩١ (م. ١٦٢). ومن الوزير المختص او ممن يريد دعواه الى المحاكم الجزائية في لائحة مجلس الامة الكويتي (م. ٢١). ويرفع الإستئذان بموجب المادة٧٤ من الدستور بإتخاذ أي إجراءات جنائية أو تدابير ضبط ضد أي عضو من وزير العدل مشفوعاً بصورة من أي شكوى أوبلاغ دعوى أو تحريات وفقاً للقانون . ويجوز للرئيس أن يطلب من وزير العدل تقريراً حول أية إجراءات قانونية تعرض لها أي عضو وذلك بغرض محاسبة العضو أو حمايته من أي توقيف غير مشروع في لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ (م٢٦ ف ٢ و٣) . وللحكومة الحق في إقتراح تسجيل طلبها برفع الحصانة البرلمانية في جدول أعمال المجلس طبقاً لمقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨(م.١٥٧).

وبعد ان يتلقى رئيس المجلس الطلب المقدم اليه يحيله الى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في لائحة مجلس الشعب المصري. ويحيله الى اللجنة الدستورية في لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ٣٧ من اللائحة) والى اللجنة الدستورية والقانونية في لائحة مجلس النواب اليمني (م. ١٦٢) والى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في لائحة مجلس الامة الكويتي (م. ٢١) والى اللجنة الدستورية في لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ (م. ١٥)

والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م. ١١٢). وانتخاب لجنة تضم عشرة اعضاء للنظر في قضية الحصانة في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي (ف. ٥٠). ويدرس كل ما يتعلق برفع الحصانة البرلمانية من لدن لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ (م.١٥٢).

وتقوم بعد ذلك اللجنة المختصة بدراسة الملف المحال اليها على ان احكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث لم تحدد المدة التي تقوم فيها اللجنة المختصة بانجاز التقارير بهذا الصدد. عدا النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الذي الزم اللجنة بتقديم تقريرها الى المجلس خلال خمسة عشر يوم (فصل ٥٠) وقد شابهت في ذلك احكام المادة ٨٠ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية . ويكون النظر في هذا الطلب في اللجنة وامام المجلس بطريق الاستعجال ولائحة مجلس الامة الكويتي (م.٢١) في حين قضى النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بانه يجب على لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان إذا توصلت بطلب تأجيل إ إعتقال أحد النواب أو توقيف متابعته أن تستمع الى صاحب الإقتراح أو الموقع عليه وكذلك النائب المتابع أو زميل من المجلس يتولى الكلام بدله(م.٢٥٤) .

ويقوم النائب المطلوب رفع حصانته بنفسه او بواسطة احد زملائه للإدلاء برايه امام هذه اللجنة. ثم ترفع اللجنة تقريرها لرئيس المجلس. ويتم بعد ذلك ادراج الموضوع في جدول اعمال المجلس بناءً على طلب تلك الجهة ثم تجري المناقشة. لقد حدد النظام الداخلي للسلطة التشريعية الجزائرية ان تنحصر المناقشة امام المجلس على مقرر اللجنة والنائب المعني , الذي بمقدوره تكليف احد زملائه بمساعدته. وتنحصر مهمة المجلس في مناقشة الوقائع والتحري

عن جدية الملاحقة وتقدير ما اذا كانت دوافعها سياسية دون ان يتم التطرق لموضوع التكييف القانوني لهذه الوقائع.

ومهمة السلطة التشريعية في بحث طلب رفع الحصانة عن النائب مهمة سياسية بحتة , وبما ان الامر كذلك فليس للمجلس ان يبحث هل التهمة الموجهة الى النائب صحيحة ام لا لان ذلك من اختصاص القضاء. ولهذا فان مهمة المجلس تنحصر فيما اذا كان طلب رفع الحصانة مقدماً بدافع الانتقام. من اجل حرمان نائب من النواب من عضوية المجلس . وعليه فان البحث في موضوع رفع الحصانة ينبغي أن يقتصر على التأكيد بأن الملاحقة المطلوب الاذن بها غريبة عن السياسة وعن العمل النيابي وإنها ليست وسيلة لحرمان النائب من ممارسة نيابته في المجلس.

وإذا كان الأمر بهذا الشكل في موضوع رفع الحصانة فان الأحكام الدستورية في الدول العربية قد تباينت بشأن الأغلبية المطلوبة في السلطة التشريعية لرفع الحصانة عن النائب . على انه وبما ان هذا الإجراء يتم بالتصويت بعد المناقشة فإنه لا بد من الإشارة إلى أن التصويت في المجلس على رفع الحصانة هي خاتمة الاجراءات التي يقوم بها المجلس كما هي الحال في المواضيع الاخرى. اما الاغلبية المطلوبة منع الحصانة من النائب فقد اختلفت بالشكل التالي :

قررت طائفة من الاحكام التشريعية الدستورية في بلدان البحث ان يتم التصويت على رفع الحصانة على النائب بأغلبية ثلثي اعضاء السلطة التشريعية كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م. ١١٢) ودساتير مصر لاعوام ١٩٥٦(م. ١٠٩) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٤) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ٩٦) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ , والجزائري لعام ١٩٦٣ (م. ٣٠)

والسودان لعامي ١٩٧٣(م.١٣١) و٢٠٠٥(م.٩٣ ف١) وقانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ (م. ٥١).

وبالمقابل قررت طائفة اخرى من دساتير بلدان البحث رفع الحصانة عن عضو السلطة التشريعية بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس كما هي الحال في دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ (م.١٠٤) و١٩٩٦ (م.١١٠) والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨(م.١٦٢). اما احكام دساتير السودان لاعوام ١٩٥٦ (م.٥١) و١٩١٤ (م.٤٩) و ١٩٨٥ (م.٦١) فقد قضت بانه اية مسألة تنشأ بحق أي عضو في المجلس تحال الى رئيس المجلس الذي يجوز له إذا ما رأي ذلك مناسباً ان يرفع المسألة الى الدائرة الدستورية في المحكمة العليا.

وصمتت طائفة ثالثة من احكام دساتير بلدان البحث عن النص على الاغلبية المطلوبة في المجلس لرفع الحصانة عن النائب مثل الدساتير السورية جمعاً ودستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والدستور اللبناني والكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعامي ١٩٧٣ و٢٠٠٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢و ١٩٩٦ والدستور التونسي والدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والسودان لعام١٩٩٨ وقطر لعام ٢٠٠٣ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية. على انه اذا كانت قد حددت الاغلبية المطلقة لرفع الحصانة عن النائب في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وقانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠. فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي ولائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١. قد صمتت عن النص على الاغلبية المطلوبة لرفع الحصانة عن النائب في المجلس وصمتت النص على حصانة النائب احكام قانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام

٦- الأحكام الخاصة بعضوية السلطة التشريعية..

من أجل معرفة الاحكام الخاصة بعضوية السلطة التشريعية لا بد من التطرق لكل من الفصل في صحة عضوية النائب في هذه السلطة وإسقاط عضويته منها , واستقالة النائب او فصله من المجلس وملء المحلات الشاغرة فيه.

الفصل في صحة عضوية النائب..

يبتدئ موضوع الفصل في صحة عضوية النائب في المجلس بالتحقيق في صحة الانتخابات النيابية. وهو اجراء قانوني سواء قدم طعن في الانتخابات او لم يقدم. لانه واجب على المجلس ان يقوم بالتحقيق ويفصل في صحة الانتخابات حتى ولو استقال الشخص المطعون في نيابته او توفيَ . واذا كان هناك غش فعلى المجلس ان يفضحه وينذر الناخبين الذين ارتكبوه.

وبما ان الشخص الذي نال الاصوات الصحيحة التي يخولها له القانون يعتبر الشخص المنتخب فان على اللجنة العليا للانتخابات ان تعلن عن ذلك . واذا كان الامر كذلك فمن هي الجهة التي تقوم بالتحقيق في صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية.

لقد تباينت الاحكام الدستورية والتشريعية في الدول العربية في هذا الشأن . حيث قررت مجموعة كبيرة من دساتير هذه البلدان حق السلطة التشريعية في الفصل في صحة عضوية نوابها. مثال ذلك نصت دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ و ١٩٥٦ وج.م.ع. لعام ١٩٦٤ وج.م.م. لعام ١٩٧١ على ان تختص السلطة التشريعية بالفصل في صحة عضوية اعضائها.

بيد ان هذه الاحكام قد تغايرت بصدد الجهة التي يعهد لها الاجراءات اللازمة لذلك.

مثل ان يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة اخرى في دستور مصر لعام ١٩٢٣ (م. ٩٥). وتختص محكمة عليا يعينها القانون بالتحقيق في صحة

الطعون المقدمة الى مجلس الامة وذلك بناء على احالة من رئيسه ..الخ . في دستور مصر لعام ١٩٥٦ (م.٨٩) ودستور ١٩٦٤ في ج.ع.م. (م.٦٢).

وبالمقابل خولت احكام دستور مصر لعام ١٩٣٠ لمحكمة الاستئناف ان تقضي بالطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ او سقوط عضويتهم على ان يكون انعقاد محكمة الاستئناف بهيئة محكمة نقض وإبرام , او ان تقضي بذلك محكمة النقض والإبرام اذا انشئت. وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة الى المجلس بعد إحالتها اليها من رئيسه في دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ ويجب احالة الطعون الى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به (م. ٧٣).

والى جانب ما تقدم فإن مجموعة من الاحكام الدستورية في بلدان البحث اعطت للسلطة التشريعية مباشرة بالفصل في صحة الانتخابات دون ان تشير الى الجهة التي تقوم باجراءات التحقيق كما هي الحال في الدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م. ٤٧) والدستور اللبناني (م. ٣٠ معدلة). غير انه اذا كان قد قرر ان يكون الفصل في الطعون الانتخابية بالاكثرية المطلقة لاعضاء مجلس النواب السوري وفقاً لهذا الدستور فان المادة المذكورة اعلاه في الدستور اللبناني قد قررت بان للنواب وحدهم الحق بالتفصل في صحة نيابتهم ولا يجوز ابطال انتخاب نائب الا بغالبية الثلثين من مجموع الاعضاء. بينما قضت احكام دساتير الجزائر لاعوام ١٩٧٦ (م. ١٣١) و١٩٨٩ (م. ٩٨) و١٩٩٦ بان ((اثبات عضوية النواب من اختصاص المجلس الشعبي الوطني)) دون التطرق الى اجراءات التحقيق في هذا الموضوع ولا اقرار الاغلبية المطلوبة كالتي قررتها احكام دستوري سوريا لعام ١٩٣٠ والدستور اللبناني.

لم ينحصر الامر فيما تقدم من الاختلاف في احكام الدساتير المذكورة اعلاه بشأن الجهة التي تقوم بالتحقيق في صحة عضوية النائب بل تعداه الى ان نص

الدستور الجزائري على انه في حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب تتولى ((لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة)) المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الفصل في الموضوع طبقاً للشروط المحددة في الدستور (م. ٢٩).

ومع ان احكام الدستور السوري لعام ١٩٥٣ قد اتفقت مع المجموعة المذكورة اعلاه من الدساتير في عدم النص على الجهة التي تقوم باجراءات التحقيق من قبل اية جهة قضائية وحصرت ذلك بالسلطة التشريعية نفسها. إلا ان احكام هذا الدستور السوري قد فصلت الاجراءات وقررت الاعتراض على قرار المجلس امام المحكمة العليا طبقاً للمادة ٦١ منه بالشكل التالي :

١- ينظر مجلس النواب في الطعون المقدمة ضد صحة انتخابات احد اعضائه ولا يقبل الطعن بعد ثلاثين يوماً من صدور مرسوم اعلان نتائج الانتخابات. ويجب ان يبت المجلس في الطعون خلال ثلاثة أشهر من انتهاء مهلة الطعن على ان لا تدخل عطلة المجلس في حساب هذه الاشهر الثلاثة.

٢- ان قرارات المجلس في الشؤون المتصلة بطعون الانتخابات تظل مدى اسبوعين قابلة للاعتراض امام المحكمة العليا على ان يشترك في توقيع كتاب الاعتراض ربع النواب على الاقل.

وينتمي كل من دساتير العراق لعام ١٩٢٥ والسودان لعام ١٩٧٣ وج.ي. لعام ١٩٩٠ الى هذه المجموعة من الدساتير التي قررت للسلطة التشريعية الفصل في صحة عضوية النائب دون الاشارة الى الجهة التي تقوم بالتحقيق وقد تركت الاجراءات للوائح الداخلية لهذه السلطة وهو ما سنتناوله فيما بعد.

أما احكام دساتير السودان لاعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ فقد حصرت هذا الحق على رئيس السلطة التشريعية وبمشيئة اذ قضت المادة ٥١ من دستور ١٩٥٦ بأن اية مسألة تنشأ بصدد حق أي شخص يكون او يظل عضو في ((السلطة التشريعية المؤلف)) تحال الى رئيسها الذي يجوز له اذا

رأى ذلك مناسباً ان يرفع المسألة الى الدائرة الدستورية في المحكمة العليا))
وقابلتها المادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤ والمادة ٦٤ من دستور ١٩٨٥.

وبالمقابل قضى دستور قطر لعام٢٠٠٣ بأنه لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والإعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي إنتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ويجب ان يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه(م.١٠٣) في حين قرر دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ – أن تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الخاصة بإنتخابات مجلس النواب وفقاً للقانون المنظم لذلك(م.٦٢) .

وهناك مجموعة من دساتير بلدان البحث صمتت عن النص على الفصل في صحة عضوية النائب مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (لأن المجلس بالتعين) وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والعراق لعام ١٩٧٠ وسوريا لأعوام ١٩٢٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ السودان لعام ١٩٩٨. والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٢ و١٩٩٢ و ١٩٩٦ ودستور البحرين لعام١٩٧٣ والاردن لاعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧و١٩٥٢.

وهكذا اذا كان تقرير النص في الفصل في صحة عضوية النائب يرجع الى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ من تاريخ الاحكام الدستورية العربية فان عدم تقرير النص ذلك يرجع الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠.

وقبل ان ننتقل الى احكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في ظل الدساتير التي صمتت عن النص على الفصل في صحة عضوية النائب او التي لم تفصل احكامها ذلك فانه لا بد من الحديث عن التباين في مدة الاجراءات التي يتم فيها التحقيق في الفصل في عضوية النائب والاغلبية المطلوبة لتقرير فصل العضو من المجلس .

شمل التغاير في احكام دساتير بلدان البحث بشأن مدة اجراءات التحقيق في عضوية النائب بصرف النظر عن التغاير السابق بصدد الجهة التي تقوم باجراءات التحقيق في صحة العضوية هذه. لقد قضت احكام مجموعة من احكام دساتير بلدان البحث بان تعرض نتائج التحقيق على السلطة التشريعية خلال شهر في كل من دستور سوريا لعام ١٩٧٣ ولائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ١٧٦) وخلال ستين يوما في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٤٦). وخلال تسعين يوماً في دستوري سوريا لعام ١٩٥٣ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ في حين صمتت احكام الدساتير الاخرى التي قررت الفصل في صحة العضوية عن النص على المدة اللازمة لاجراء التحقيق في صحة عضوية النائب كما هي الحال في دساتير الجزائر والسودان والدستور اللبناني وقطر لعام ٢٠٠٣ والبحرين لعام ٢٠٠٢ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية.

وتعدى هذا التغاير ما تقدم الى موضوع الاغلبية المطلوبة لاقرار عدم صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية في دساتير الدول العربية التي قررت هذا الحكم. إذ قضت مجموعة من احكام هذه الدساتير اعتبار عضوية النائب باطلة اذا قرر المجلس بأغلبية ثلثي عدد اعضائه في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٧٣ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ و قطر لعام٢٠٠٣ .

ومع ان احكام الدستورين السوري لعام ١٩٥٣ والجزائري لعام ١٩٦٣ قد نصت على اغلبية ثلثي اعضاء السلطة التشريعية في اتخاذ قرار عدم صحة عضوية النائب في هذه السلطة ايضاً غير ان الدستور السوري لعام ١٩٥٣ قد اضاف حكماً جديداً لم يرد في الاحكام المجلس وهو حق مجلس النواب السوري ان يقرر بأكثرية ثلثي اعضائه اسقاط صفة النيابة عن احد النواب بسبب اعماله وآرائه العلنيه ضد استقلال البلاد او دعوته الى تغيير نظام الحكم بالقوة اذا

اقترح ذلك ربع النواب على الاقل (ف. ٢ من م. ٦١). واشترط الدستور الجزائري الجزائري لعام ١٩٦٣ أن يكون اقتراح اعلان اسقاط النائب من قبل جبهة التحرير الوطني : إذ لا يمكن للمجلس الوطني الاعلان عن اسقاط النائب الا باغلبية ثلثي اعضائه وباقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني (م. ٣٠).

أما أحكام الدستور السوري لعام ١٩٣٠ فقد قرر عدم صحة عضوية النائب بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب. وقد اتفقت معه في هذه الاغلبية احكام دستوري دولة الامارات العربية المتحدة ودستور دولة الكويت. وهذه الاغلبية سبق وأن قررتها احكام النظام الداخلي للسلطة التشريعية الفرنسية , التي لم تنص على أغلبية استثنائية عند التصويت على صحة الاعمال الانتخابية.

وصمتت عن النص على ذكر الاغلبية المطلوبة لتقرير عدم صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية دساتير العراق لعام ١٩٢٥ والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدسور السوداني لعام ١٩٧٣.

لم ينحصر التغاير على الاحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري فقط , بل وامتد هذا التغاير الى البلدان العربية ذات النظام الملكي مثال ذلك اكتفت احكام عهد الامان التونسي لعام ١٨٦١ بالنص على ان اعضاء المجلس الاكبر لا يعزل احد منهم في المدة المعينة في الفصل ٤٦ الا لذنب ثبت بالمجلس (ف. ٥٠). في حين تركت احكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ لقانون الانتخابات ان يحدد احوال سقوط عضوية احد اعضاء مجلس الامة ويصدر قرار السقوط باغلبية جميع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس التابع له العضو (م. ١٢٧).

وتذبذبت احكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي في شبه جزيرة العرب في هذا الامر حيث اذا كان الدستور اللحجي لعام ١٩٥٢ قد نص على انه

لا يجوز فصل احد اعضاء المجلس التشريعي الا بقرار من المجلس باغلبية ثلاثة ارباع الاعضاء (م. ٦٨) فان احكام دساتير اخرى قد خفضت هذه الاغلبية مثال ذلك يفصل مجلس الامة في صحة انتخاب اعضائه ولا يتعتبر للانتخاب باطلا الا باغلبية الاعضاء الذين قضائية في دستور الكويت (م. ٩٥).

ومع ان احكام دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع احكام الدستور الكويتي بهذا الشأن غير انه لم يقرر ان يعهد المجلس بهذا الاختصاص الى جهة قضائية وذلك طبقاً للمادة ٧٦ منه بأنه يفصل المجلس في صحة نيابة اعضائه وفي اسقاط العضوية عنهم اذا فقدوا احد شروطها وذلك باغلبية جميع اعضائه بناء على اقتراح منهم.

وبخلاف ذلك وردت احكام دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ , الذي قضى باته عندما يكون أي شخص معين للتمثيل ولاية ما في المجلس الاتحادي غير قادر بصفة مؤقتة بسبباً المرض والغياب او لغير ذلك من الاسباب يقوم بواجبه كعضو فيجوز للحاكم او شخص غيره يعين بوسائل دستورية (فصل ١٥ ف.٦). واقتربت من هذه الحكم بنصوص الدستور القطري بهذا الشأن مثال ذلك نص دستور قطر لعام ١٩٧٢ على انه اذا فقد العضو الثقة والاعتبار فللأمير ان يقرر اسقاط العضوية عنه (م. ٦٢).

وصمتت عن النص على ذلك احكام قانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ ودستور الاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ , ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ ودستور مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام.

وبما ان الاحكام الدستورية في الدول العربية بهذا الشكل من التباين فما هي احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في هذه البلدان في ظل الاحكام الدستورية التي صمتت عن النص على ذلك مثل دساتير سوريا لعامي

١٩٥٠ و١٩٦٢ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ وعام ١٩٩٨ ودستور الجزائر لعامي ١٩٧٦ و١٩٨٩.

اختلفت احكام اللوائح والانظمة الداخلية في ظل الدساتير المذكورة اعلاه بصدد الاغلبية المطلوبة لتقرير صحة عضوية النائب من عدمه. مثال ذلك نصت احكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ على انه يجوز للمجلس بأغلبية ثلثي اعضائه اسقاط العضوية عن أي عضو من اعضاء المجلس لاي سبب معقول (م. ٤٦ ف.١). بينما صمتت عن النص على ذلك احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لعام ١٩٧٧. على ان هذه اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطات التشريعية (الاربع) لم تقض بمدة الاجراءات التي تجري في هذه السلطة او الجهة القضائية التي تقوم بالتحقيق في صحة عضوية النائب بشكل محدد.

وبالمقابل قررت احكام لائحة مجلس النواب اليمني احكام عضوية النائب بشكل تفصيلي ابتداء بتقديم الطعون وانتهاء بقرار المجلس فيه بالفصل في عضوية النائب. لقد خولت المادة ١٤٩ من اللائحة لكل ناخب او مرشح ان يقدم الى المجلس صعناً يبين فيه الاسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون في صحة عضويته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات في دائرة الانتخابية مع ايداع الضمان المالي الذي تقرره لجنة خاصة تشكل من المجلس , وبعد ذلك ((تتولى هيئة رئاسة المجلس ارسال المطعون مع المستندات المرفقة بها خلال عشرين يوماً من مباشرة المجلس لمهامه الى المحكمة العليا حول صخة الطعون على مجلس النواب خلال الستين يوماً التالية لتقديم الطعن الى المجلس . . ولا تعتبر العضوية باطلة الا بقرار يصدر من المجلس بأغلبية

اعضائه (م. ١٥١). وصمتت عن النص على ذلك لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ .

واذا كانت الاحكام الدستورية والتشريعية بالشكل الذي وضحناه بصدد الفصل في صحة عضوية النائب والاغلبية المطلوبة لذلك بعد التباين في كل من الاجراءات الخاصة بصحة العضوية والاغلبية المذكورة اعلاه فما هو وضع النائب قبل الفصل في عضويته.

وضع النائب قبل الفصل في صحة عضويته من المجلس

يظل عضو السلطة التشريعية نائباً الى ان يثبت بطلان نيابته وفقاً للاجراءات المتخذة في المجلس بالشكل الذي سبق ذكره . والسبب في ذلك ان قرينة صحة العضوية في السلطة التشريعية مفترضة بمجرد الاعلان عن نتائج الانتخابات شريطة ان لا يقدم الطعن في صحة النيابة خلال المدة المحددة للطعن في الاحكام التي قررت ذلك مثل لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ . أو الى ان تعطل نيابة العضو بمقتضى القانون كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م. ١٥). وبما ان صاحب الحق في صحة النيابة هم الناخبون والمرشحون الذين يقدمون فيها حيثيات طعونهم الى الجهة المختصة في المجلس في لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. فان هذا الحق لا يغفله عدم النص عليه في النظام الداخلي للسلطة التشريعية كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي استلهم كثيراً من الانظمة الداخلية للسلطة التشريعية الفرنسية . إذ يعتبر في الاخير حقاً لجميع المواطنين أفراداً وجماعات.

ومع ان النائب قبل الفصل في صحة نيابته لا يملك المبادرة التشريعية عند جانب من الفقه الا انه يحق له ان يشترك بالتصويت على الاقتراحات والمشاريع

التي تقدمها الحكومة والمناقشات الاخرى والتصويت وحضور جلسة المجلس عند النظر في صحة نيابته.

اسقاط عضوية النائب:

من المعروف ان فترة الطعن في صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية ذات صفة مؤقتة بالفترة التي يحددها الدستور او اللائحة الداخلية للمجلس . وعليه فان مفهوم اسقاط عضوية النائب من السلطة التشريعية اوسع من نتائج الطعن في صحة العضوية. لأن اسقاط العضوية يستند الى الاخلال بأحد شروط الأهلية النيابية او فقدان الأهلية المدنية وغير ذلك مما سنبينه فيما بعد.

وقد تغايرت الاحكام الدستورية في الدول العربية في شروط اسقاط عضوية النائب. على انه اذا كانت قد قررت ذلك نصاً مجموعة من هذه الاحكام الدستورية فان مجموعة اخرى قليلة من هذه الاحكام الدستورية قد صمتت عن النص على ذلك.

ويغيب التشابه الكامل في احكام الدساتير التي قررت اسقاط عضوية النائب في هذه البلدان حيث تباينت في كل من نسبة مقمي طلب اسقاط العضوية والاغلبية المطلوبة لاقرار اسقاط النيابة عن النائب والاسباب الداعية الى اسقاطها.

ويكمن التغاير في اسباب اسقاط عضوية النائب في احكام الدساتير التي نصت عليه بان قررت مجموعة من هذه الدساتير كل من فقدان الثقة بالنائب او الاعتبار او اخلال النائب بواجبات وظيفته او التقصير في حضور جلسات السلطة التشريعية او لجانها في كل من دستوري مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤. في حين اضاف دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ ودستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ الى ما تقدم ذكرَه فقدان النائب صفة العامل والفلاح (راجع م. ٩٤ من دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وم. ٩٦ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١).

وبالمقابل تسقط النيابة عن النائب في الدستور السوري لعام ١٩٥٣ ((بسبب حكم طارئ يجعله غير حائز شروط الترشيح المنصوص عليها فيه لسقوط العضوية في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ بأن ((يسقط مجلس الشعب عضوية (النائب) بأغلبية ثلثي الاعضاء وفقاً للائحة الداخلية)) (ف.ج. من م. ١٣١). واذا ((أخل العضو اخلال معيباً بواجبات عضويته أو قصر في حضور الجلسات ثلاث مرات بدون عذر مشروع في قانون مجلس الشورى العراقي المكمل لدستور ١٩٦٤ (م. ٤). وفقدان احد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ الذي نص على انه لا يمكن للمجلس الوطني الاعلان عن اسقاط النائب الا باغلبية ثلثي اعضائه واقتراح من الهيئة العليا الجبهة التحرير الوطني (م. ٣٠). او باسقاط عضوية النائب بأغلبية اعضاء المجلس الشعبي الوطني في دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ (م. ١٣٥) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨. او اذا كان كل نائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه يتعرض لاسقاط صفة النيابة في دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ (م. ١٠٠). وهو الحكم الذي قرره دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة (م. ١٠٦).

في حين إكتفى دستور السودان لعام١٩٩٨ بالنص على أن تسقط عضوية المجلس الوطني بقرار يصدره المجلس في أية من الحالات الآتية :

أ- العلة العقلية أو الجسدية .

ب- الإتهام في جريمة تمس بالشرف أو الأمانة.

ج- الغياب عن حضور دورة كاملة واحدة لجلسات المجلس دون إذن أو عذر مقبول.

د- الإستقالة كتابة معلنة في المجلس.

هـ- الوفاة – (ف ١- م٦٩).

بينما قرر دستور قطر لعام٢٠٠٣ أن تنتهي العضوية في مجلس الشورى بأحد الأسباب التالية :-

١- الوفاة أو العجز الكلي. ٢- إنتهاء مدة العضوية. ٣- الإستقالة .

٤ - إسقاط العضوية . ٥- حل المجلس (م.١٠١) دون تحديد .

ومع أن احكام دستور السودان لعام٢٠٠٥ قد إتفقت مع احكام الدستور السابق في بعض النصوص مثل العلة العقلية والجسدية، فإنه قد أضاف في المادة٨٧- الى الإدانة في جريمة تمس الأمانة الواردة في الدستور السابق أو الفساد الأخلاقي (ف.ب) وتغيير الإنتماء السياسي أو الصفة السياسية أو الحزب الذي أنتخب العضو بموجبه في حالة أعضاء المجلس الوطني(ف.هـ). والإستدعاء بموجب قرار بواسطة المجلس التشريعي الولائي يدعمه ثلثا أعضائه في حالة الممثلين في مجلس الولايات (ف.و). وأتفقت احكام بقية هذه المادة مع أحكام دستور١٩٩٨ بهذا الشأن طبعاً مع الأخذ بعين الإعتبار بنية السلطة التشريعية من مجلسين في الدستور الأخير.

وتعدى التغاير في احكام دساتير بلدان البحث التي قررت اسقاط عضوية النائب الى نسبة مقدمي الاقتراح في السلطة التشريعية في مجموعة منها والصمت عن النص على هذه النسبة في مجموعة اخرى.

أما مجموعة الدساتير التي قررت نسبة محددة من اعضاء السلطة التشريعية باقتراح اسقاط عضوية النائب فقد تغايرت هي الاخرى بأن يقدم الاقتراح من قبل عشرة اعضاء في هذه السلطة في دستوري مصر لعام ١٩٥٦ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤. وان يقدم الاقتراح عشرون عضواً في المجلس في دستورج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.م.ع. لعام ١٩٧١. في حين صمتت عن النص على تقديم الاقتراح من قبل اية نسبة من اعضاء هذه السلطة في احكام دساتير

سـوريا لعـام ١٩٥٣ والجزائـر لاعـوام ١٩٦٣ , ١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ وعام١٩٩٨ وقطر لعام ٢٠٠٣ .

وعلاوة على ما تقدم تغايرت الاحكام الدستورية في هذه البلدان في الاغلبية المطلوبة لاقرار اسقاط عضوية النائب من السلطة التشريعية. حيث قررت مجموعة من الاحكام الدستورية ان تكون اسقاط العضوية بأغلبية ثلثي اعضاء هذه السلطة في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ع.ي. لنفس العام وج.م.ع. لعام ١٩٧١ والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ والسوداني لعام ١٩٧٣ وقانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠. بينما قررت احكام دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ ان يكون اسقاط عضوية النائب في المجلس بالاغلبية المطلقة.

وصمتت عن النص على اسقاط عضوية النائب من المجلس احكام دساتير السودان لاعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٨٥ و١٩٩٨ ودساتير ج.ع.ي. لاعوام ١٩٦٥ و١٩٦٧ و١٩٧٠ والدستور اللبناني والدستور التونسي . والبحرين لعامي ١٩٧٣ و٢٠٠٢ ودساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٩٢ و١٩٩٦ والاردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ وقطر لعام ٢٠٠٣ .

وبالعودة الى احكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في ظل الاحكام الدستورية التي صمتت عن ذلك نجد ان اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني قد أسهبت في تفصيل موضوع اسقاط عضوية النائب طبقاً لما قررته المادة ٤٦ منها كما يلي :

تكون للمجلس سلطة اسقاط العضوية عن أي عضو في الحالات التالية:

أ- عجز العضو او عدم لياقته صحياً عن متابعة اعمال المجلس.

ب- غيابه المتكرر دون اذن من رئيس المجلس او عذر شرعي.

ج- عدم امتثاله للنظام بعد استنفاد العقوبات المنصوص عليها في المادة ٢١ من هذه اللائحة.

د- جهره بمعاداة النظام السياسي.

هـ- شغله لمنصب بمرتب في الدولة او القطاع العام او اجهزة الحكم المحلي خلافاً لما تنص عليه المادة ١٤٤ من الدستور.

وبعد ان سردت احكام هذه الفقرات الاسباب الموجبة لاسقاط عضوية النائب من السلطة التشريعية قررت عدد الاعضاء الذين يحق لهم تقديم الاقتراح باسقاط عضوية النائب في الرقم ٣ من نفس المادة بأن يقدم اقتراح اسقاط العضوية على الاقل من اعضاء المجلس.

وبالاضافة الى ما تقدم اشترطت احكام هذه اللائحة اغلبية ثلثي اعضاء المجلس لاسقاط العضوية عن أي عضو في المجلس لاي سبب معقول (رقم ١ من م. ٤٦). وهذا وتجدر الاشارة الى ان احكام هذه اللائحة قد قضت بنص لم يرد في أي من اللوائح والانظمة الداخلية الاخرى للسلطة التشريعية في بلدان البحث وهو جهر النائب بمعاداة النظام السياسي.

وفصلت احكام لائحة مجلس النواب اليمني موضوع اسقاط عضوية النائب. حيث انه اضافة الى النص على اسقاطها من النائب اذا فقد احد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة ٤٢(ف. ب) من الدستور (راجع شروط الترشيح لعضوية السلطة التشريعية حول هذا الموضوع في الباب الاول من هذا الجزء).

لقد قضت المادة ١٥٤ من لائحة مجلس النواب علاوة على ما تقدم بعدد مقدمي الاقتراح لاسقاط عضوية النائب بأن ((يقدم اقتراح اسقاط العضوية لرئيس المجلس كتابة وموقعاً من عشرين عضواً)) اما اجراءات البت في موضوع اسقاط هذه العضوية فتتمثل بأن يخطر العضو من قبل رئيس المجلس. وأن يعرض هذا الاخطار على المجلس في اول جلسة ويحيل المجلس اقتراح

اسقاط العضوية الى اللجنة المختصة لبحثه وتقدم اللجنة تقريرها خلال اسبوعين على الاكثر. ويكون صدور قرار المجلس بشأنه في مدة لا تتجاوز اسبوعين من تاريخ عرض التقرير ويحق للعضو الذي اقترح اسقاط عضويته ان يشترك في المناقشة التي تدور في اللجنة والمجلس ويبدي دفاعه , على ان يغادر الاجتماع عند اخذ الاصوات. زد على ذلك ان هذه المادة قد اشترطت ان يفصل المجلس في اقتراح اسقاط العضوية بطريقة اخذ الرأي بالمناداة بالاسم. وتصدر قرارات المجلس باسقاط العضوية باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (راجع م. ١٥٤ من اللائحة).

وبالعكس من ذلك اوجزت احكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي في هذا الصدد. إذ اكتفى الفصل ٥١ منه بالنص على ان وجوب توفر شروط الترشيح يبقى ساري المفعول طيلة نيابة النائب ويتولى الرئيس اعلام المجلس ومن يهمه الامر عند الاقتضاء بالشغور الواقع في المجلس بسبب الوفاة او الاستقالة او الاعضاء الوجبي حسبما يقتضيه القانون)) دون ان يبين هذا النظام الداخلي اجراءات اسقاط عضوية النائب وعدد اعضاء المجلس الذي يقدمون اقتراح اسقاط العضوية منه ولا الاغلبية المطلوبة لذلك. ام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ فقد صمت عن النص على اسقاط عضوية النائب.

وبالاضافة الى ما تقدم قضت بعض الاحكام الدستورية والتشريعية باسقاط عضوية النائب في حالة فقدان النائب لصفة العامل والفلاح اذا كان قد فاز بهذه الصفة في دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ٩٦). وباقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الجزائرية في دستور ١٩٦٣ (م. ٣٠) او اذا طرد من الحزب الدستوري في المجلة الانتخابية التونسية لعام ١٩٦٩. هذا وتجدر الاشارة الى انه كان في الواقع العملي يطرد عضو السلطة التشريعية من

المجلس اذا طرد من الحزب الحاكم في الدول العربية ذات النظام الجمهوري الذي يقود الدولة التنظيم السياسي او الحزب الحاكم الوحيد في البلاد. وقد حدث ان طرد احمد بن صالح من مجلس الامة التونسي عام ١٩٧٩ لسبب انه طرد من الحزب الدستوري ونص التعديل الدستوري في عام ١٩٦٥ في السودان (م. ٥ معدله) على ان يعد شرطاً لاسقاط عضوية النائب السعي لترويج الشيوعية سواء كانت محلية او دولية او الالحاد او عدم الاعتقاد في الاديان السماوية. في حين قررت لائحة مجلس الشعب السوداني اسقاط عضوية النائب اذا قام بـ((العمل والسعي استعمال القوة او الارهاب او اية وسيلة غير مشروعة لقلب نظام الحكم)).

اما احكام دستوري السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ فانها قد قضت باسقاط عضوية النائب اذا تغيب النائب خمسة وعشرون جلسة متتالية (م. ٤٩ ف.ب. من دستور ١٩٥٦) و (م. ٤٧ ف.ب. من دستور ١٩٦٤). او اذا غاب النائب اثناء عشر جلسة متتالية في دستور السودان لعام ١٩٨٥ (ف. ٢ من م. ٦٢) وغياب دورة كاملة في دستور السودان لعام ١٩٩٨. على ان احكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ قد قررت اسقاط عضوية النائب اذا تغيب ثمان جلسات في دور الانعقاد الواحد او عشر جلسات غير متتالية في دور الانعقاد (م.٨٤). وصمتت عن النص على ذلك احكام دساتير المغرب والكويت والبحرين والامارات العربية المتحدة واتحاد الجنوب العربي وقطر والاردن لاعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري في الاردن.

استقالة النائب .. .

قبل مقارنة الاحكام الدستورية والتشريعية في الدول العربية بصدد استقالة النائب لا بد من ان نورد وجهة النظر الفقهية حول موضوع الاستقالة . يرى الفقيهان لاوجين بيار وجوليان لافاريا (وهما من كبار فقهاء القانون الدستوري في فرنسا) أنه لا بد من قيود ترافق الاستقالة مثل تقديم الاستقالة خطياً الى رئيس المجلس بنص صريح. لان الاستقالة المعلقة بشرط لا قيمة لها ولا يجوز ابلاغها للمجلس.

وبما انه لا يجوز تقييد وكالة النائب بقيد شرط من قبل منتخبيه فان استقالة موقعه على بياض من احد المرشحين اثناء المعركة الانتخابية ومرسلة من هيئة ما الى رئاسة المجلس بعد اعلان فرز المرشح المذكور لا قيمة لها ولا يجوز ابلاغها للمجلس.

واذا كان كتاب الاستقالة يتضمن عبارات جارحة للمجلس فلرئيسه ان يكتفي بإبلاغ مضمونها الى المجلس دون تلاوتها . الا اذا قرر المجلس العكس.

والاستقالة المقدمة قبل التصديق على صحة الانتخابات غير مقبولة شكلاً ولا يحول تقديمها دون التحقيق في صحة انتخابات النائب المستقيل اذ قد يفسخ الانتخاب لعلة شاجبة تمنعه من دخول الانتخاب فيما بعد . ولانه لا يجوز للنائب ان يحرم المجلس , الذي هو جزء منه من كشف ما قد يكون ارتكبه النائب من اعمال مغايرة للقانون اثناء المعركة الانتخابية (راجع الاصول البرلمانية ص ٤٧١-٤٧٢). وبعد هذه التوطئة ما هي الاحكام الدستورية في بلدان البحث بشأن استقالة النائب.

قضت مجموعة من الاحكام الدستورية في بلدان البحث بصيغة موجزة لاستقالة النائب دون ان تشير الى التفاصيل المتعلقة بكيفية تقديم الاستقالة مثل ان تقبل السلطة التشريعية استقالة اعضائها في دساتير مصر لعام ١٩٥٦

(م. ١١٠) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٩٥) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ان يوجه عضو مجلس الشورى استقالة الى المجلس.

وحددت مجموعة اخرى من دساتير بلدان البحث اما النص على تقديم الاستقالة كتابياً او النص على ان توافق السلطة التشريعية على قبول الاستقالة مثال ذلك نصت احكام الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ على انه ((للعضو ان يستقيل من مركزه وذلك بان يقدم استقالته كتابياً الى الرئيس ولا تقبل الاستقالة ما لم يقبلها المجلس.

واذا كانت احكام هذا الدستور قد قررت وجوب تقديم الاستقالة كتابياً للمجلس وقبولها من قبل الاخير. فان احكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ قد قضت بأنه للمجلس قبول استقالة احد اعضاء المجلس او رفضها (ف. ٧ م. ٧١). بينما اكتفت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ .

وأكتفت أحكام دستور السودان لعام٢٠٠٥ بالنص على أن يقدم النائب: الإستقالة الكتابية والمعلنة في المجلس المعني (م.٨٧ ف. د) بالنص على : استقالة عضو مجلس الشعب اذا قدم استقالته كتابة الى الرئيس (م. ١٣١). وتعتبر استقالة النائب نافذة منذ تسجيلها في مكتب المجلس في الدستور السوري لعام ١٩٥٣ (م. ٥٢). وهو نص صريح في عدم ضرورة عرض الاستقالة على المجلس.

وبالمقابل تركت احكام دساتير الجزائر لاعوام ١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ للقانون تحديد الطرق، التي يمكن فيها للمجلس الشعبي الوطني قبول إستقالة احد اعضائه (م. ١٣٦ من دستور١٩٧٦) و(م.١٠٢ من دستور١٩٨٩) و١٩٩٦(م.١٠٨). بينما قضى دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ بان يوجه اعضاء مجلس النواب استقالتهم الى المجلس وهو الذي يقبل استقالتهم (م. ٦٥). في حين قررت احكام دساتير اخرى استقالة النائب من السلطة التشريعية من خلال

النصوص التي تتحدث عن خلو مقعد هذه السلطة كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٩٢) ومصر لعام ١٩٢٣ (م. ١١٣) و١٩٣٠ . وقد اتفقت مع هذه الاحكام الدستورية في تقديم النائب استقالته احكام دساتير بلدان عربية ذات نظام ملكي مثل دستور دولة الامارات العربية المتحدة (م. ٦٧) ودستور الكويت (م. ٩٦) ودستور البحرين (م. ٨٥). ودستور السلطة اللحجية لعام ١٩٥٢ (م. ٦٩) وقطر لعام ١٩٧٢ (م. ٤٧). ولقد نص دستور قطر لعام٢٠٠٣ على أن تكون إستقالة عضو المجلس كتابة الى رئيس المجلس، وعلى الرئيس ان يعرض الإستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها، وتنظم اللائحة الداخلية الأحكام المتعلقة بهذا الشأن(م.١٠٢). وإكتفى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بالنص على أن تكون الإستقالة كتابية معلنة في المجلس(ف د-م٦٩).

وصمتت عن النص على الاستقالة احكام دساتير ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧ وسوريا لاعوام ١٩٣٠ , ١٩٥٠ , ١٩٦٢ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والجزائر لعام ١٩٦٣ والقرار الدستوري في ج.ع.ي. رقم ٢ لعام ١٩٦٨ والدستور اللبناني والدستور التونسي والدستور العراقي لعام ١٩٧٠ .وقد اتفقت معها في الصمت على الاستقالة احكام دساتير دول عربية ذات نظام ملكي مثل دساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و ١٩٩٦ ودستور قطر لعام١٩٧٢ . وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧. وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة لعام٢٠٠٤ .

واذا كانت الاحكام الدستورية بالشكل الذي سبق ذكره فما هي احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في ظل الاحكام الدستورية التي صمتت عن ذلك.

قررت اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطة التي صدرت في ظل الاحكام الدستورية التي اوجزت النص بهذا الشان. وأخرى في ظل الاحكام الدستورية التي اسهبت.

لقد قضت احكام النظام الداخلي للمجلس النواب الصادر في عام ١٩٣٠ بان ((للاعضاء المنتخبين الذي يصدف انتخابهم ان يستقيلوا من النيابة)) وترفع الاستقالات الى المجلس ((فيطرحها على الهيئة العمومية التي تفصل في امرها حتى اذا قبلت الاستقالة يبلغ الرئيس وزير الداخلية صورة من قرار المجلس)) (م.٥). ان هذا النص في احكام النظام الداخلي لاقدم نص عربي ساري المفعول به منذ العشرينيات حتى الان قد خول لعضو السلطة التشريعية حق الاستقالة وفصل اجراءاتها . على انه لا بد من الاشارة الى ان هذه المادة ٥ من هذا النظام ماخوذة من المادة ١٠ من القانون الدستوري الفرنسي الصادر في ١٨٧٥/٧/١٦. اذ انه من المعروف ان المجلس الوطني الفرنسي قد درج على قبول الاستقالة ضمناً بالسكوت عنها ان الاكتفاء باخذ العلم فقط . كما ان فكرة المشرع اللبناني بعدم اخضاع النائب الموافقة في قبول استقالته هي فكرة مستمدة من الدستور الفرنسي ايضاً , الذي صمت عن حق المجلس في الموافقة على الاستقالة فاندرج ازاء هذا الصمت عدم عرضها على المجلس للتصويت عليها وانما لاخذ العلم بها فقط.

ولم ينحصر الأمر على احكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في الاحكام التشريعية التي صدرت في ظل عدم نص الدستور المعني عليها في الاحكام الدستورية في بلدان البحث , إذ أنه كما سبق القول قد صمتت عن النص على استقالة النائب احكام دساتير سوريا لاعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ فان النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد صدر في ظل دستور ١٩٥٠ بعد اعادة العمل به بسقوط دستور ١٩٥٣ , وهي نفس احكام دستور

١٩٦٢ , قد قرر هذا النظام الداخلي الذي يعتبر امتداداً للتشريع المعمول به منذ دستور ١٩٣٠ ثم عمل به بعد قيام مجلس الشعب السوري عام ١٩٧٣ قد قرر الاستقالة أيضاً.

بيد أنه بخلاف النظام الداخلي للمجلس اللبناني فإن النظام الداخلي لمجلس النواب السوري قد قضى بموافقة مجلس النواب على استقالة النائب وبعض الاجراءات المتعلقة بهذا الشأن وان كان قد صمتت على طريقة الموافقة (هل تكون بالتصويت ام بأخذ العلم فقط). لقد نصت المادة ١٥٩ منه على انه ((على كل نائب يريد الاستقالة ان يقدم الاستقالة خطياً الى رئيس المجلس وتتلى الاستقالة في أول جلسة يعقدها المجلس ولا تعتبر الاستقالة نافذة الا بعد موافقة المجلس عليها)) و((بعد موافقة المجلس على الاستقالة يخبر الرئيس السلطة التنفيذية بذلك لاملاء المقعد النيابي الشاغر وفقاً لاحكام الدستور)) (م. ١٦١).

وقاربت هذه الصيغة احكام قانون مجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ وان كانت اكثر ايجازاً حيث نصت المادة ١٢ منه على ان : تقدم الاستقالة من عضو مجلس الامة الى الرئيس ولا تعتبر نهائية الا من وقت تقرير المجلس قبولها فمجلس الامة هو الذي يقبل استقالة اعضائه)) ((وطابقتها م. ١٣٥ من لائحة المجلس)). في حين وردت الاستقالة في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي بكلمة واحدة في الفصل ٥١ منه في اطار النص على ((الشغور الواقع في المجلس بسبب الوفاة او الاستقالة الخ . . .)).

أما احكام المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ فإنها قد حررت استقالة النائب والاغلبية المطلوبة حيث ((تعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ قبولها من قبل المجلس بأغلبية اعضائه (ف. ٢ من م.١٠).

لم ينحصر تفاوت احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية التي صدرت في ظل صمت الاحكام الدستورية عن الاستقالة كما هي الحال في الاحكام

المذكورة اعلاه بهذا الشأن فقط , وانما تعداه الى اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطة في ظل نص الدستور عليها مثال ذلك انه إذا كانت احكام لائحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. قد قررتا حق المجلس بقبول استقالة اعضائه وتقدم الاستقالة له كتابة الى رئيس المجلس ويجب ((أن تعرض على المجلس في اول جلسة تلي اليوم العاشر من تقديمها)) (م. ١٨٠ من لائحة مجلس الشورى وم. ١٥٦ من لائحة مجلس النواب) دون تقرير طريقة الاجراءات المتبعة لقبول الاستقالة . فإن احكام لائحة مجلس الشعب المصري رغم انها لم تقرر هي الاخرى كيفية قرار المجلس قبول استقالة النائب وبأن تقدم هذه الاستقالة مكتوبة كما هي الحال في لائحتي المجلسين اليمنيين. غير أن لائحة مجلس الشعب قد أضافت شرط جديد وهو أن يكون تقديم الاستقالة المكتوبة خالية من أي قيد من جهة. وأن يعرض الرئيس الاستقالة خلال ثمان وأربعين ساعة من ورودها على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو ما لم يمتنع عن الحضور رغم اخطاره كتابة بذلك دون عذر مقبول من جهة ثانية. وعلاوة على ما تقدم اضافت هذه (المادة ٣٨٥) جواز احالة الاستقالة من قبل مكتب المجلس وما يبديه العضو الى اللجنة العامة لنظرها واعداد تقرير بشأنها للمجلس). ثم ((تعرض الاستقالة مع تقرير مكتب المجلس او تقرير اللجنة العامة عنها بحسب الأصول في أول جلسة تالية لتقديمها , ويجوز بناء على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر في استقالته في جلسة سرية)).

ولا تعتبر الاستقالة نهائية الا من وقت ان يقرر المجلس قبولها (أنظر م.٣٨٥) وقررت لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣ ان المجلس هو المختص بقول استقالة اعضائه. حيث تقدم الاستقالة كتابة الى رئيس المجلس ويجب ان تعرض على المجلس في اول جلسة تلي اليوم العاشر من تقديمها،

وللعضو أن يقدم إستقالته قبل صدور قرار المجلس بقبولها (م. ١٧) واتفقت معها احكام المادة ١٥ من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة.

في حين صمتت احكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ عن النص على استقالة عضو السلطة التشريعية. ولائحة تنظيم المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ .

ملء المحلات الشاغرة في السلطة التشريعية

يعتبر مفهوم خلو نيابة عضو السلطة التشريعية أوسع من المفاهيم السابقة لأنه يشمل كل من اسقاط العضوية عن النائب واستقالته ووفاته الخ . . . والأحكام الدستورية في بلدان البحث قد انقسمت بهذا الشأن إلى قسمين. قررت أحكام القسم الأول منها خلو نيابة النائب . في حين صمت القسم الأخر عن النص على ذلك.

وتباينت احكام الدساتير التي قررت هذا الخلو في تفاصيل الاجراءات الخاصة بالمدة التي يتم فيها ملء الخلو والقيود التي تمنع ملء الشغور وملء الشغور نفسه بطريقة الانتخاب او التعيين.

لقد قضت احكام طائفة من الاحكام الدستورية في هذه البلدان انه اذا خلا مقعد احد اعضاء ((السلطة التشريعية)) قبل نهاية مدة لاي سبب من الاسباب اختير بدل عنه بنفس الطريقة المنصوص عليها في الدستور مدة العضو الجديد حتى نهاية سلفة كما ورد في دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ ومصر لاعوام ١٩٢٣ و١٩٣٠ و١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ والدساتير السودانية لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و١٩٨٥ و١٩٩٨ و٢٠٠٥ والجزائر لأعوام ١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ وسوريا لأعوام ١٩٢٠ و١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٧٣ والعراق لعام ١٩٢٥

والدستور اللبناني والاردن لعام ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ والكويت لعام ١٩٦٢ او البحرين لعامي ١٩٧٣ و٢٠٠٢ ودولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ٢٠٠٣ . على ان هذه الدساتير قد تغايرت في تفصيل هذا الحكم.

مثال ذلك قيدت مجموعة من هذه الدساتير ملء الشغور اذا وقع الخلو خلال الستة الشهور السابقة على نهاية مدة المجلس بعدم اجراء انتخاب نائب جديد لملء هذا الشغور في دساتير سوريا لعام ١٩٣٠(م. ٦١) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٤٨ ف. ٢) ودستور ١٩٥٣ (م. ٥٤) والدستور اللبناني (م. ٤١) في حين صمتت عن النص على هذا القيد احكام دساتير مصر لأعوام ١٩٢٣ و١٩٣٠ و١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ ودساتير السودان لاعوام ١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧٣ و١٩٨٥ و١٩٩٨ والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدستور العراقي لعام ١٩٢٥ ودستوري سوريا لعامي ١٩٣٠ و١٩٧٣ والبحرين لعام ٢٠٠٢ (م.٥٩) وقطر لعام ٢٠٠٣ (م.٨٣) .

وعلاوة على ما تقدم تغايرت احكام هذه الدساتير التي قررت ملء الخلو في طريقة ملء الخلو بالانتخابات او التعيين في الاحكام الدستورية التي قررت الجمع بين انتخاب وتعيين اعضاء السلطة التشريعية (راجع الباب الثاني من هذا الجزء) أو بالتعيين فقط في الاحكام الدستورية التي قررت تعيين اعضاء السلطة المؤقتة.

لقد قررت مجموعة من هذه الدساتير ان يتم ملء الخلو بنفس الطريقة التي تولى بها النائب عضويته في السلطة التشريعية أي بالانتخابات اذا كان منتخباً وبالتعيين اذا كان معيناً مثل دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لاعوام ١٩٢٣ و١٩٣٠ و١٩٦٤ و ١٩٧١ وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ والسودان لعامي ١٩٥٦ و١٩٧٣ هي التي قضت بالجمع بين الانتخابات

والتعيين لعضوية هذه السلطة (أنظر الجمع بين الانتخاب والتعيين في الباب الثاني من هذا الجزء).

أما الدساتير التي قررت قيام السلطة التشريعية بالانتخاب فقط فقد قضت ملء الخلو بهذه الطريقة نظراً لعدم وجود عدد من اعضاء هذه السلطة معينين كما هي الحال في دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٧٣ والدستور اللبناني والسودان لعامي ٦٤ و ١٩٨٥ والمصري لعام ١٩٥٦ وج.ي. لعام ١٩٩٠. بينما يتم ملء الخلو بالتعيين في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. والاعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٨/٢/٦ في ج.ع.ي. نظراً لقيام مجلسي الوطني والشعب التأسيسي بهذه الطريقة.

وقررت وثيقة الوفاق اللبناني التعيين بصورة استثنائية طبقاً للرقم ٦ منه الذي نص على ان يزداد عدد اعضاء مجلس النواب الى ١٠٨ مناصفة بين المسلمين والمسيحيين , أما المراكز المستحدثة على اساس هذه الوثيقة والمراكز التي شغرت قبل اعلانها فتملأ في صورة استثنائية ولمرة واحدة بالتعيين من حكومة الوفاق الوطني المزمع تشكيلها)) وهو ما تم مؤخراً.

وامتد التباين في هذه الاحكام الدستورية الى المدة التي يتم فيها ملء الشغور. لقد نصت مجموعة من هذه الدساتير على ان لا تزيد المدة التي يتم فيها ملء الشغور عن ستين يوماً في دساتير مصر لأعوام ١٩٢٣ ١٩٣٠ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧١ والاردن لعام ١٩٥٢ (م. ٨٨) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. والدستور اللبناني والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. والدستور اللبناني ودساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٦٢ والسودان لعامي ١٩٧٣ و١٩٨٥. والكويت لعام ١٩٦٢(م.٨٤) والبحرين لعامي ١٩٧٣(م.٤٦) و٢٠٠٢(م.٥٩) وقطر لعام ١٩٧٢(م.٤٧) و٢٠٠٣(م.٨٣) والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٢(م.٧٤).

وبالمقابل قرر الدستور السوري لعام ١٩٢٠ ان ينتخب النائب البديل للنائب الذي شغر مقعده (م.٩٢) دون تحديد المدة وتجري الانتخابات الجديدة في الحال في حالة الشغور في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ (م.٤٧). بينما حدد الدستور السوري لعام ١٩٧٣ مدة الانتخابات الجديدة لملء شغور المقعد في مدة تسعين يوماً (م.٩٥) وهو نفس الحكم الذي قضى به قانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠(م.١٠) وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣(م.١٢٨).

وصمتت عن تحديد مدة ملء شغور المقعد احكام دساتير السودان لعامي ١٩٥٦ و١٩٦٤ والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ والاردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ , مثال ذلك نصت المادة ٥٠ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ وقابلتها المادة ٤٨ من دستور ١٩٦٤ على ما يلي :

١- عندما يخلو مقعد منتخب تجري انتخابات جديدة لشغله حسب النظام الخاص بذلك.

٢- عندما يخلو مقعد معين يشغل المقعد بتعيين من مجلس السيادة (ألغي التعيين في دستور ١٩٦٤ وبقيت الاحكام الخاصة بالانتخاب). اما احكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧١ و١٩٨٩(م.١٠٦) فقد قضت بأن : يحدد القانون شروط استخلاف النائب في حالة شغور مقعد.

في حين قضى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بأنه: عند خلو مقعد العضو، ينتخب خلفه بحسب الحال، كيفما تيسر في مدى ستين يوماً (ف٢ م٦٩). وهو نفس الحكم الذي قرره دستور السودان للعام٢٠٠٥ مع الأخذ بالإعتبار تقاسم السلطة التشريعية بين الأحزاب والقوى السياسية المذكورة اعلاه، حين نصت المادة ٨٧- ف٢ على أنه عند خلو مقعد عضو أوممثل ، ينتخب خلفه حسب الطريقة المحددة في هذا الدستور في غضون ستين يوماً .

وصمتت احكام دساتير اخرى في بلدان البحث عن ملء الشغور بالكامل مثل دساتير ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.ي. لاعوام ١٩٦٤ و١٩٦٥ و١٩٦٧ والدستور التونسي والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣. هذا واذا كان يرجع تقرير الشغور(في المجلس) الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في الاحكام الدستورية العربية. فان عدم تقرير الشغور يرجع الى دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ في الاحكام الدستورية الاخرى التي صمتت عن النص على ذلك. أما كيفية الاجراءات التي يتم ملء الشغور بها فهي نفس الاجراءات التي تتم في انتخابات السلطة التشريعية وتعيين الاعضاء في السلطة التي قررت احكامها الدستورية ذلك. وتنتهي مدة نيابة عضو هذه السلطة (وفي حالة الشغور أيضاً) في حال انتهاء مدة المجلس او في حال قرار المجلس اسقاط عضويته أو قبول استقالته أو موته.

الباب الثاني

رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

تشمل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كل من اقتراحات اعضاء السلطة التشريعية برغبات ومناقشة برامج الوزارة والأسئلة والاستجواب الذي يوجهه النواب لاعضاء الحكومة والتحقيق البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة والثقة بالحكومة.

١ـ الاقتراحات برغبات

تكاد تكون السمة العامة للاحكام الدستورية في الدول العربية التغاير في النصوص الدستورية بهذا الشأن. حيث قضت احكام طائفة من دساتير بلدان البحث بالاقتراحات برغبات مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعلم ١٩٥٨ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والقرار الدستوري رقم ٢ لعلم ١٩٦٨ في ج.ع.ي.

وبالمقابل صمتت عن النص على الاقتراحات برغبات احكام مجموعة اخرى من دساتير بلدان البحث مثل دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ وللاردن لعام ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣. وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ والدساتير السورية لاعوام ١٩٢٠ و١٩٣٠ و٢٩٥٠ و٢٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٧٣ والدساتير العراقية لاعوام ١٩٢٥ و١٩٦٤ و١٩٧٠ والدساتير الجزائرية لاعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدساتير السودانية لاعوام ١٩٥٣- و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧٣ و١٩٨٥ و١٩٩٨ والدستور التونسي ودستورا ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠[1] والمغرب لاعوام

---

[1] ومن الدساتير الاخرى التي صمتت عن النص على تقديم الاقتراحات برغبات الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ودساتير الدول الافريقية التي استقلت عن فرنسا.

١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ وقطـر لعـام ١٩٧٢ والميثـاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور اتحاد الجنوب العربي ودستور دولة للامارات العربية لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢.

بيد ان الدساتير التي قضت بالاقتراحات برغبات قد تغايرت في احكامها . حيث نصت بعض منها على ان تقوم السلطة التشريعية بـ ((ابداء رغبات او اقتراحات في المسائل العامة)) مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م.٩٢) وج.ع.م. لعـام ١٩٥٨ (م.٢٦) وج.ع.ي. لعـام ١٩٦٤ (م.٩٠). فـي حـين خـول القـرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. للمجلس الوطني ابداء الملاحظات وجب ان تبين للمجلس ذلك (م.٢٧). وذلك لن المجلس الوطني سلطة مؤقتة مهمته الاساسية وضع دستور دائم للبلاد في حين نصت احكام دستوري الاردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ على انه يجوز لاي عضو من اعضاء المجلس ان يطرح على بساط البحث مسألة بشأن أي امر له صلة بالادارة العامة (م.٤٠ من دستور ١٩٢٨ وم.٥٢ من دستور١٩٤٧).

وبالمقابـل قـررت احكـام دسـتوري الكويـت (م.١١٣) والبحـرين لعـام ١٩٧٣(م.٧٣) حق السلطة التشريعية ابداء رغبات للحكومة في المسائل العامة وان تعذر على الحكومة الاخذ بهذه الرغبات وجب ان تبين للمجلس اسباب ذلك وللمجلس ان يعقب بياتها مرة واحدة.

وعدلت بداية صيغة هذا الحكم فيي دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ الذي خول لمجلس الشورى ((حق تقديم توصيات للحكومة في المسائل العامة الخ . .)). على انه اذا كانت الاحكام الدستورية التي نصت على ذلك في ج.ع.ي. قد جعلت هذه التوصيات والرغبات تقدم للحكومة بأجمعها. فإن إبداء رغبات في موضوعات عامة الى رئيس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء على انفراد (م.١٣٠) ولمجلس الشورى حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة،

وأن تعذرعلى الحكومة الأخذ بهذه الرغبات، وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك ، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة (م.١٠٨).

في حين إكتفى دستور البحرين لعام٢٠٠٢ بالنص على أنه :- لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابة أسباب ذلك (م.٦٨).

وعلى هذا المنوال سار دستور السودان الإنتقالي لعام٢٠٠٥ حيث نص في المادة ١٠٤ منه على أنه: - مع مراعاة لائحة المجلس المعني، يجوز لأي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية أو أي من لجانهما أن يطلب من أي وزير قومي إحاطته بالعلم شخصياً حول أي موضوع أوشأن .

ولم ينحصر التغاير على هذه الاحكام الدستورية فقط , بل وتعداه الى احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث. إذ قررت احكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث. هذا الحكم بتسميات مختلفة في لوائح مجالس الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. والشعب في ج.م.ع. مثال ذلك نصت المادة ١٩٤ من لائحة مجلس الشعب المصري على ان ((يحق لكل عضو ان يطلب احاطة رئيس الوزراء او غيره من اعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه اليه)) شريطة ان يقدم الطلب وجوباً ((كتابة الى رئيس المجلس محدداً اية الامور التي يتضمنها ومبيناً صفتها العامة والعاجلة وتقيد طلبات الاحاطة في سجل خاص بها وفقاً لتاريخ ورودها)) (ف. ٢ من م. ١٦٤).

كما نصت هذه اللائحة على حق مكتب المجلس في ان ((يقرر حفظ طلب العضو بناء على توفر الشروط المنصوص عليها في اللائحة والاكتفاء بتبليغه كسؤال يجاب عنه كتابة الى الموجه اليه اخطار العضو كتابة بما قرره مع احتفاظ العضو بحق الاعتراض على ما قرره مكتب المجلس بطلب كتابي مسبب

يقدمه خلال اسبوع من تاريخ الاخطار , ويعرض الرئيس اعتراض العضو على اللجنة العامة في اول اجتماع لها (راجع م. ١٩٤).

واذا كانت احكام لائحة مجلس الشعب قد فصلت هذا الموضوع بالشكل المذكور اعلاه فان احكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. لم تقضي بضرورة ان تكون المقترحات برغبات مكتوبة. حيث اكتفت بالنص على ان ((يقدم العضو الى الرئيس ما يقترحه من رغبات في الامور الداخلة في اختصاص المجلس او التي يرى توجيهها الى الحكومة في المسائل العامة وتسري في شأن هذا الاقتراح الاحكام المقررة في المادة ١٨ من اللائحة , وللمجلس في حالة الاستعجال ان يقرر نظر الاقتراح او رغبة مباشرة دون احالته الى اللجنة المختصة. فإذا قرر المجلس مناقشته فوراً احالة الى لجنة لابداء رأيها فيه في نفس الجلسة على انه لا يجوز ان تجري المناقشة الا بعد خمسة ايام من تاريخ عرض الامر على المجلس اذا طلبت الحكومة او الوزير المختص ذلك , ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المداولة الا بقرار من المجلس))

ومع تقارب احكام لائحتي مجلس الامة الكويتي ومجلس النواب اليمني في هذا الشأن غير انها قد اختلفتا في المدة التي تجري فيها المناقشة بعد تقديم الاقتراح من خمسة ايام في لائحة مجلس النواب اليمني الى اسبوع في لائحة مجلس الامة الكويتي طبقاً للمادة ١١٨ , التي نصت على ان يقدم العضو الى الرئيس ما يقترحه من رغبات في الامور الداخلة في اختصاص المجلس او التي يرى توجيهها الى الحكومة في المسائل العامة , وتسري في شأن هذا الاقتراح الاحكام المقررة في الفقرة الاولى من المادة ٩٧ بشأن اقتراحات القوانين , وللمجلس في حالة الاستعجال ان يقرر نظر الاقتراح بقرار او برغبة مباشرة دون احالته الى اللجنة المختصة وللحكومة او الوزير المختص طلب تأجيل مناقشة الاقتراح لمدة اسبوع على الأكثر فيجاب هذا الطلب ولا يكون التأجيل لاكثر من هذه المدة

الا بقرار من المجلس. بينما تدرج طلبات الاحاطة التي يتم تبليغها في جدول اعمال الجلسة التالية لانقضاء اسبوع على ابلاغها بحسب اهمية وخطورة الامور التي تتضمنها (م. ١٩٥) في لائحة مجلس الشعب المصري.

ومع أن لائحتي مجلس الشعب المصري ومجلسي الشورى في ج.ع.ي. قد قررتا حق عضو المجلس طلب الاحاطة (في لائحة مجلس الشعب) والاقتراح برغبات (في لائحة مجلس الشورى) فإن لائحة مجلس النواب اليمني قضت بان تقدم توصيات للحكومة من قبل المجلس بشكل عام طبقاً لما ورد في المادة ١١٣ منها كما يلي : ((لمجلس النواب حق تقديم توجيها للحكومة في المسائل العامة , فإذا تعذر على الحكومة تنفيذ هذه التوجيهات وجب عليها ان تبين للمجلس سبب ذلك , فاذا تبين للمجلس ان الاعذار التي تقدمت بها الحكومة غير مبررة جاز له ان يلزم الحكومة بتنفيذ هذه التوجيهات)).

وعلاوة على ما تقدم قررت لائحة مجلس النواب اليمني حق عضو المجلس في ان : يقدم الى رئيس المجلس ما يقترحه من رغبات يرى توجيهها الى الحكومة في المسائل العامة وللمجلس في حالة الاستعجال أن يقرر نظر الاقتراح بقرار او برغبة مباشرة دون احالته الى اللجنة المختصة (م.١١٤) دون اللجوء الى التفاصيل التي وردت في لائحة مجلس الشورى بهذا الصدد. بيد أن لائحة مجلس الشورى قررت في المادة ١٨ منها ان تشكل بالمجلس لجنة دائمة تختص بممارسة الامور العاجلة التي يختص بها المجلس وذلك في حالة غياب المجلس ما عدا الامورالمنصوص عليها في المواد ٦٥ و٨٤ و٩٠ و١١٨. أي ان الاقتراحات برغبات في المسائل العامة تقدم أثناء غياب المجلس أيضاً الى اللجنة الدائمة وتعرض على المجلس من أجل تحديد وقتاً للانتهاء من مناقشة أحد الموضوعات بما فيها هذه الاقتراحات الخ . (م. ٦٤). واشترطت هذه اللائحة ان تسري عليها المداولة مثل جميع المداولات وموافقة المجلس عليها

من عدمه (م.٨٤). كما قيدت لائحة مجلس الشورى المدة التي يجب ان تجري فيها المناقشة فحددتها بان تكون بعد خمسة ايام من تاريخ عرض الامر على المجلس اذا طلبت الحكومة او الوزير ذلك. وللمجلس تأجيل المداولة بشأن الاقتراح برغبات في المسائل العامة لمدة أكثر من المدة السابقة اذا قرر المجلس هذا التأجيل طبقاً للنصوص المقررة في اتخاذ قراراته. ومن الطبيعي ان يرفض المجلس الاقتراح برغبات حيث لا تعتبر جميع الاقتراحات مقبولة. إذ تقيد بشروط قبولها مثل استرداد الاقتراح (م.٩٨). وحق رئيس المجلس ان يحدد غرضه من عدمه ومراعاة احكام المجلس بشأن اللياقة في الحديث (م.٩٩). بينما لم ترد هذه الاحكام التفصيلية في لائحة مجلس النواب. الا أن لائحة المجلس الأخير قد خولت لهيئة رئاسة مجلس النواب حق استبعاد كل اقتراح يشمل عبارات غير لائقة وفيها مساس بكرامة الاشخاص والهيئات او ضرر بالمصلحة العامة للبلاد او يتضمن استجواباً او تحقيقاً او مناقشة مما لا تنظمه احكام خاصة في الدستور او في هذه اللائحة (م.١١٥). واذا كانت الاقتراحات برغبات التي يتقدم بها اعضاء السلطة التشريعية الخطوة الأولى في رقابة هذه السلطة على السلطة التنفيذية. فان الخطوة التالية في هذه الرقابة هي توجيه الاسئلة لاعضاء السلطة التنفيذية.

٢ـ الأسئلة

يقصد بالسؤال الاستيضاح عن قضية معينة يوجهه احد النواب الى الوزير او الحكومة وتوجيه الاسئلة لاعضاء الحكومة من قبل النواب طريقة مستمدة من التقاليد البرلمانية الانجليزية. اذا يلجأ النواب الى توجيه الاسئلة دون الاستجواب . الى درجة ان مجلس العموم البريطاني قد خصص الثلاثة ارباع الساعة الاولى من كل جلسة للاسئلة التي يجب عليها الوزراء عادة بكلمات ((نعم , أو لا أعرف)).

إن حق أعضاء السلطة التشريعية في ان يطلبوا في الجلسة العلنية لهذ السلطة ايضاحات عن بعض القضايا التي لا تستلزم بالنظر لبساطتها مناقشة او تصويتاً لم تكن موضع نص خاص في الانظمة الداخلية للسلطات التشريعية في عهودها المبكرة.

لقد اتى السؤال من النائب لعضو الحكومة كنتيجة لطبيعة النظام البرلماني. ثم عزز هذا الحق بنصوص في الانظمة الداخلية لهذه السلطة اخذت تتطور مع الزمن حتى أصبحت بعد صدور الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ مجيزة بشكل جازم وحق لكل في ان يوجه الى الوزراء او الوزارة ما يريد شريطة ان يقبل الوزير او الوزارة ذلك. وتنقسم الأسئلة الى قسمين , السؤال الشفهي والسؤال الكتابي.

الأسئلة الشفهية:

تدون الاسئلة الشفهية التي يوجهها النائب الى عضو السلطة التنفيذية تباعاً في جدول خاص , وفقاً لتاريخ ورودها . كما هي الحال في النظام الداخلي للسلطة التشريعية الفرنسية . وقد تقبل الوزارة او لا تقبل بالجواب على السؤال . إذ قد يكون وارداً في غير وقته المناسب , على ان السؤال الشفهي لا يفتح الباب لأكثر من محاورة بسيطة بين السائل والوزير لفترة لا تتجاوز خمس دقائق . وتنحصر المحاورة بين السائل والوزير المعني. ولا يسمح لسائر النواب بالتدخل في المحاورة . وقد خصص المجلس الوطني الفرنسي للاسئلة الشفهية- جلسة في كل شهر بالاضافة الى عشرة اسئلة توضع في رأس جدول كل جمعة[1].

---

[1] مزيد من الاطلاع. راجع أنور الخطيب الأصول البرلمانية. مرجع سابق ص ٣٨٣-٣٨٤.

الأسئلة الخطية:

تعتبر الاسئلة المكتوبة من التقليد الانجليزي. ثم تبنتها السلطة التشريعية الفرنسية في عام ١٩٠٩. ويشترط في كل سؤال خطي أن يكون موجزاً وينشر بكامله في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس. كما ينشر جواب الوزارة عليه خلال شهرين .

ومع ذلك فانه من حق الوزارة ان تعلن بان المصلحة العامة تقضي بالامتناع عن الجواب كما ان لها ان تطلب مهلة اضافية لا تتجاوز شهراً.

والهدف من الاسئلة المختلفة حسبما كانت نية عضو السلطة التشريعية الفرنسية الذي اقترح ادخالها في النظام الداخلي للمجلس هو ان تستخدم هذه للاستعلام عن السياسة الخارجية وذلك لتوفير مناقشة شفهية قد لاتكون مناسبة . ويرى جانب من الفقه ان اعضاء السلطة التشريعية قد انحرفوا بالاسئلة الخطية عن غايتها الحقيقية في البلدان ذات التقاليد البرلمانية العريقة فأصبحت كثيرة العدد من جهة , وتتناول أموراً تافهة من جهة ثانية . وأصبحت سبيلاً للحصول على فتاوى في تفسير القانون بشأن بدلات الايجار والنفقات يتذرع بها أمام المحاكم[1]. لذلك درجت الحكومة لكي تقطع الطريق على مثل هذه المسائل ان تجيب على المسألة حافظة للمحاكم حقها بالتفسير القضائي[2].

واذا كانت الحال على هذه الشاكلة في البلدان ذات الانظمة الدستورية العريقة بصدد الاسئلة فما هي احكام دساتير ولوائح السلطات التشريعية اليمن والدول العربية.

---

(١) نفس المرجع ص ٣٨٦.

(٢) نفس المرجع نفس الصفحة.

انقسمت احكام دساتير بلدان البحث الى مجموعتين. قضت احكام المجموعة الاولى بحق عضو السلطة التشريعية في تقديم الأسئلة. وصمتت احكام دساتير المجموعة الثانية عن النص على ذلك.

والدساتير التي قررت حق عضو السلطة التشريعية في تقديم الاسئلة هي الدساتير المصرية لاعوام ١٩٢٣ و١٩٣٠ و١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١. ودستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و١٩٧٠ والدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والدساتير السودانية لأعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧٣ و١٩٨٥ و١٩٩٨ و٢٠٠٥ والدساتير السورية لاعوام ١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٦٤ و١٩٧٣ ولحج لعام ١٩٥٢ (م.٦٣) والكويت لعام ١٩٦٢ (م.٩٩) والبحرين لعامي ١٩٧٣(م.٦٦) و٢٠٠٢ والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١(م.٩٣). وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٢) و١٩٦٣(م.١٢٢) والعراق لعام ١٩٢٥ (م.٩٤) والاردن لعام ١٩٥٢(م.٩٦). وقطر لعام٢٠٠٣ . هذا وتجدر الاشارة الى ان حق تقديم الأسئلة يرجع الى القانون رقم ٧ بتخويل اعضاء مجلس شورى القوانين حق توجيه الاسئلة الى النظار الصادر علم ١٩١٢ من حيث المبدأ. غير ان هذا القانون قد اشترط ان يوجه اعضاء مجلس شورى القوانين السؤال الى النظار فيما يختص بالمسائل الادارية ذات الصلة مع مراعاة الشروط التالية :

١- يقدم بسكرتارية مجلس شورى القوانين قبل توجيه السؤال بخمسة أيام على الأقل اخطار كتابياً مشتملاً على نص السؤال.

٢- لرئيس مجلس شورى القوانين ان يرفض او ان يطلب تعديل أي سؤال يرى أنه يحتوي على طمس شخصية أوان كان من شأنه إثارة الاحقاد

والضغائن بين العناصر المكونة للامة وكذا كل سؤال له مساس بالعلاقات او بالاتفاقيات الدولية (م.١).

ويجيب النظار على الأسئلة التي توجه اليهم بهذه الكيفية ومع ذلك فان لهم الحق في عدم الاجابة على أي سؤال كان اذا رأو ان المصلحة العامة تقتضي ذلك (م.٢). زد على ذلك اشترط هذا القانون عدم جواز مناقشة النظار مطلقاً في اجوبتهم (راجع م. ٣). علماً بأن مجلس شورى القوانين لم يكن يتمتع بإختصاصات السلطة التشريعية.

أما الدساتير التي صمتت عن تقرير حق النائب في توجيه الأسئلة للوزير والوزارة فهي الدستور السوري لعام ١٩٢٠ والدستور اللبناني والدستور التونسي ودستور العراق لعامي ١٩٦٤ و١٩٧٠ والميثاق المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودستورا ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ودستور قطر لعام ١٩٧٢[1] والاردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ واتحاد الجنوب العربي ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ ونظام مجلس الشورى لعام ١٩٩٣ في المملكة العربية السعودية.

والدساتير التي قررت نصاً حق عضو السلطة التشريعية توجيه الأسئلة قد تغايرت في احكامها في كل من تقديم الاسئلة الشفهية والخطية كما هي الحال في دساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و١٩٨٩ و١٩٩٦. في حين انحصر تقديم النائب للاسئلة الكتابية في الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦(م.١٦٢).

واذا كانت الدساتير الجزائرية المذكورة اعلاه قد قضت بالاسئلة الكتابية والشفهية او المكتوبة فقط, فان الدساتير الاخرى في بلدان البحث التي قضت

---

(1) ومن الدساتير الاخرى التي لم تنص على ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ودستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ و ودستور ايطاليا ١٩٤٧ ودستور اليابان ١٩٦٣ وأغلب دساتير البلدان التي تحررت عن فرنسا.

بحق النائب في توجيه الاسئلة سواء كانت خطية ام شفهية وهو ما يفهم من احكامها كل من الاسئلة لم تحدد ان كانت خطية ام شفهية وهو ما يفهم من احكامها كل من الاسئلة الشفهية والخطية معاً كما هي الحال في الدساتير المصرية لاعوام ١٩٢٣(م.١٠٨) وسوريا لاعوام ١٩٣٠(م.٥٢) و ١٩٥٠و١٩٦٢(م.٥٦) و١٩٦٩(م.٥٥.ف.١) و١٩٧٣ (م.٧٠)
و١٩٩٨(م.٨٤ . ف١). والدساتير السودانية لاعوام ١٩٥٦ و١٩٦٤(م ٦٢) و١٩٧٣(م.١٤١) و١٩٩٨(م٨٤ ف١) .
والعراق لعام١٩٢٥[1] وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٢) و١٩٦٣(م.١٢٣).
والاردن لعامي ١٩٤٧ (م.٤٠) و١٩٥٢(م.٩٦) والكويت(م. ٥٥) والبحرين لعامي ١٩٧٣(م.٦٧) و٢٠٠٢ (م.٩١) .

ومع ان جل احكام الدساتير التي قررت حق النائب في توجيه الاسئلة بان يكون توجيهها الى رئيس الوزراء او الوزراء فان دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ قد حصر حق النائب في توجيه الاسئلة الى رئيس مجلس الوزراء فقط طبقاً للفقرة ب من المادة ٦١ منه كما يلي : الأسئلة المطروحة من أعضاء مجلس الشورى حول أي شأن يتعلق بأعمال الوزارات او المصالح أو المؤسسات الحكومية يجب أن توجه إلى رئيس مجلس الوزراء الذي يحق له أن ينتدب أو يستصحب معه الوزير المختص او من ينوب عنه لتولي الاجابة على الاسئلة.

في حين قرر دستور البحرين لعام٢٠٠٢ أنه لكل عضو من اعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه الى الوزير أسئلة مكتوبة لإستيضاح الأمور الداخلة في إختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في في التعقيب، ولا يجوز أن يكون

---

[1] دستور الصومال لعام ١٩٦٠ (م. ٨٩) ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٧٧).

السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أوبأحد موكليه(م.٩١).

وبالمقابل إنحصرت احكام الدستور القطري لعام٢٠٠٣ بهذا الشأن في انه لكل عضو من اعضاء مجلس الشورى أن يوجه الى رئيس الوزراء والى أحد الوزراء أسئلة لإستيضاح الأمور الداخلة في إختصاصاتهم. وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة(م.١٠٩).

وأتت احكام الدستور السوداني لعام١٩٩٨ أكثر إيجاز بهذا الشأن فقد إنحصرت على أنه:- لعضو المجلس الوطني أن يوجه أي سؤال الى أي وزير إتحادي عن أي موضوع فيما يتصل بالمهام المسندة إليه، وعل الوزير أن يدلي بالبيانات مع مراعاة احكام اللائحة(م.٨٤ ف١).

وقد كان أساس الحكم الذي قرره دستور السودان لعام٢٠٠٥ الذي نص على في المادة ١٠٣ على أنه:- يجوز لأعضاء الهيئة التشريعية القومية في أي من المجلسين، وفي إطار صلاحيات المجلس المعني ووفق لائحته، توجيه أسئلة للوزير القومي عن أي موضوع يتعلق بواجباته، وعلى الوزير موافاة المجلس المعني بالإجابة على وجه السرعة.

لم تشذ احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في التباين في حق النائب في توجيه الاسئلة. حيث اذا كانت جل احكام اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطة قد نصت على ان يوجه السؤال من قبل عضو واحد في هذه السلطة الى وزير واحد في الحكومة. فان لائحتي المجلس القومي التأسيسي التونسي لعام ١٩٥٦ ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. قد صمتتا عن النص على توجيه الأسئلة الكتابية او الشفهية.

وبالمقابل قضت أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب التونسي لعام ١٩٧٩ بأنه ((لكل نائب ان يتقدم الى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية عن

طريق مجلس النواب. وتجيب الحكومة كتابياً على السؤال الكتابي وينشر بالرائد الرسمي لمداولات مجلس الأمة. وتجيب الحكومة على السؤال الشفاهي في نفس الجلسة العامة أو في جلسة لاحقة))(ق. ١٢):

ومع ان الدستورين السوريين لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ قد قررا تقديم الاسئلة الى الحكومة من قبل النائب كما سبق القول غير ان النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد أفرد باباً للاسئلة استهله بتعريف السؤال (م. ١٣٣). ثم قضى بأنه لكل نائب أن يوجه الاسئلة الى الحكومة عن طريق رئاسة المجلس خطية كانت ام شفهية (م. ١٣٥). واشترط ان يوجه السؤال الخطي الى الرئيس الذي يحيله الى الوزارة المختصة بعد ادراج خلاصته في جدول اعمال الجلسة التي تلي تقديمه (م. ١٣٦ ف. أ). بينما يوجه كل نائب السؤال الشفهي متى أراد وليس للرئيس ان يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من خمسة أسئلة يمكن توزيعها على الجلسة وليس لغير السائل ان يشترك في المناقشة وليس له ان يتكلم اكثر من مرتين بعد توجيه السؤال. وان لا يستغرق كلامه أكثر من عشر دقائق وله عند الكلام وله عند عدم الاكتفاء ان يتقدم بسؤال خطي وللوزير ان يجيب فوراً او ان يرجي جوابه الى الجلسة التالية (ف.ب.م. ١٣٦).

ومع ان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد اتفقت في كثير من احكامها مع احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري وفيما يخص الاسئلة الشفهية بالذات (راجع م. ٦٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني). غير ان هذا النظام الداخلي. بخلاف النظام الداخلي لمجلس النواب السوري , قد خصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل للأسئلة والاستجواب أثناء الدورات (م.٤٥). وأعطى للحكومة حق الجواب في مدة عشرة ايام على الاكثر من تاريخ ابلاغه.... الخ (م.٦٨).

لم يقتصر التغاير على الاحكام السابقة فقط بل وتعداه الى الاحكام التشريعية في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. بهذا الصدد. حيث انه رغم ان احكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد قررت كل من الاسئلة الشفهية والخطية. إلا انها اعتبرت الاسئلة الخطية الاساس. وحصرت الاسئلة الشفهية على مناقشة الميزانية والمواضيع المطروحة في المناقشة طبقاً لما جاء في المادتين ١٠٧ و١١٣ من لائحة مجلس الشورى. لقد نصت المادة ١٠٧ على ان يقدم السؤال المقدم وفقاً للمادة السابقة الى رئيس الوزراء فور تقديمه ويدرج في جدول اعمال اقرب جلسة , على ان يكون قد انقضى اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه الى رئيس الوزراء)). في حين تغيرت هذه الصفة في لائحة مجلس النواب اليمني الى ابلاغ الجهة المعنية بدلاً من رئيس الوزراء وترسل نسخة الى رئيس الوزراء للعلم (أنظر م.١٠٧).

ونصت المادة ١١٣ على انه ((لا تنطبق الاجراءات السابقة الخاصة بالاسئلة على ما يوجه منها الى رئيس الوزراء اثناء مناقشة الميزانية او أي موضوع مطروح على المجلس فان للاعضاء ان يوجهوها في الجلسة شفوياً)). وتطابقت معها المادة ١١٢ من لائحة مجلس النواب اليمني على ان لائحة مجلس النواب اليمني قد أضافت الى ما تقدم بأنه للعضو ان يوجه السؤال دون غيره وان يستوضح وان يعقب على الاجابة باجياز مرة واحدة ومع ذلك فلرئيس المجلس ان يأذن حسب تقديره لعضو آخر بتعليق موجز وله ان يأذن لرئيس اللجنة المختصة في موضوع السؤال بابداء ملاحظة موجزة على الاجابة اذا طلب الاذن بذلك (م. ١٠٩). ويجوز للعضو ان يقدم السؤال ويطلب الاجابة كتابة وفي هذه الحالة ترسل الاجابة الى رئيس المجلس خلال اسبوعين لتبليغها الى مقدم السؤال وتنشر هذه الاسئلة والاجوبة عليها بملحق محضر اسئلة المجلس الخ . . (م.١١٠).

واذا كانت احكام النظام الداخلي لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ قد قررت الاسئلة الشفوية والكتابية قد اقتربت من احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري من حيث المبدأ فإن احكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد قضت بأن تكون الأسئلة كتابة شانهالا في ذلك شأن احكام الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ واحكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ , ولائحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي.

بيد أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اسهبت في تعريف السؤال وطريقة تقديمه وادراجه في جدول اعمال المجلس واسترداده , في الثلاثة الفروع من الباب السابع منها . لقد قررت المادة ١٨٣ من اللائحة ان يقدم : السؤال كتابة الى رئيس المجلس وتقيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص. ويبلغ رئيس المجلس السؤال الذي روعيت فيه احكام المواد السابقة الى الوزير الموجه اليه او الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب . وللعضو مقدم السؤال الاعتراض خلال اسبوع على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توفر الشروط المذكورة ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس في اول جلسة مقبلة .

ومع ذلك حددت لائحة مجلس الشعب المصري الحالات التي تكون الاجابة كتابة على الاسئلة وفقاً لما ورد في المادة ١٨٢ منها : -

اولاً: إذا طلب العضو ذلك.

ثانياً: إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات او معلومات احصائية بحتة.

ثالثاً: إذا كان السؤال مع طابعة المحلي يقتضي اجابة من الوزير المختص.

رابعاً: إذا وجه السؤال فيما بين ادوار الانعقاد.

خامساً: الأسئلة المتبقية دون اجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد وتنشر الأسئلة المنصوص عليها في البنود السابقة والاجابة الكتابية عنها بملحق خاص لمضبطة المجلس)).

واتفقت احكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ مع احكام لائحة مجلس الشعب المصري في شأن تقديم الأسئلة الى رئيس المجلس وتقيدها في سجل بحسب تواريخ ورودها. وتبليغ رئيس المجلس السؤال الى الوزير المختص الخ . (م.٣٢) غير ان لائحة مجلس الشعب السوداني قد اضافت الى ما تقدم الأسئلة الشفهية اثناء المناقشة وبعدم سريان الاجراءات المنصوص عليها في هذا الفصل على الأسئلة الموجهة الى الوزير اثناء مناقشة موضوع معروض على المجلس وللاعضاء ان يوجهوا أسئلة شفوية (م.٢٩).

وعلاوة على ما تقدم قضت هذه اللائحة بصدد موضوع الاجابة على الاسئلة ان : يخصص رئيس المجلس اربعين دقيقة من بداية كل جلسة للرد على الأسئلة ويجوز للوزير المختص ان يطلب تجميع الاسئلة المشابهة الموجهة اليه ليجيب عليها مرة واحدة. ويجب الوزير على الاسئلة الموجهة اليه في التاريخ الذي يتم ادراجها فيه بجدول الاعمال. على ان لا تأخذ اجابة الوزير على أي سؤال شكل بيان (م.٢٤) واسهبت احكام لائحة مجلس الامة الكويتي في هذا الشأن اذ لكل عضوان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء اسئلة الاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصهم . بما في ذلك الاستفهام عن امر يجهله العضو والتحقق من حصوله واقعة وصل علمها اليه. ولا يجوز ان يوجه السؤال من عضو واحد ويكون توجيهه الى رئيس مجلي الوزراء او الى وزراء واحد (م.١٢١).

واشترطت المادة ١٢٢ من اللائحة مثلها بعض اللوائح المذكورة اعلاه ان يكون السؤال موقعا من مقدمه , ومكتوباً بوضوح وايجاز قدر المستطاع وان يقتصر على الأمور التي يراد الأستفهام عنها بدون تعليق عليها وألا يتضمن عبارات غير لائقة او فيها مساس بكرامة الاشخاص او الهيئات او الاضرار بالمصلحة العليا للبلاد.

فإذا لم تتوفر في السؤال هذه الشروط جاز لمكتب المجلس استبعاده بناء على احالة من الرئيس فان لم يقتنع العضو بوجهة نظر المكتب عرض الامر على المجلس للبت فيه دون مناقشة , وذلك قبل اتحاد الاجراءات المنصوص عليه في المادة ١٢٣ من هذه اللائحة (م.١٢٢). وبعد ان يبلغ رئيس المجلس السؤال المقدم الى رئيس مجلس الوزراء تو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول اعمال اول جلسة تالية من تاريخ ابلاغه الى رئيس مجلس الوزراء او الوزير (م.١٢٣) يجب رئيس مجلس الوزراء او الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظرها ولرئيس مجلس الوزراء او الوزراء المختص ان يطلب تأجيل الاجابة الى موعد لا يزيد عن اسبوعين فيجاب الى طلبه ولا يكون التأجيل لاكثر من هذه المدة الا بقرار من المجلس . ولرئيس مجلس الوزراء او الوزير عواقفه موجه السؤال او في حالة غيابه ان يودع الاجابة او البيانات المطلوبه في الامانة العامة للمجلس لإطلاع الأعضاء عليها ويثبت ذلك في مضبطه الجلسة (م.١٢٤).

وقسم النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي السؤال الى الأسئلة الشفهية والأسئلة المستعجلة والأسئلة الكتابية خص كل نوع منها باب بكامله في هذا النظام، فالمقصود بالسؤال الشفهي طلب جواب على سؤال يقدمه النائب الى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسة العامة للحكومة أوالسياسة الخاصة القطاعية...الخ(م.٢٧٨). تخول الحق لكل نائب في تقديم أسئلة شفهية ...الخ

(م.٢٧٩). وتخصص جلسة يوم الاربعاء للنظر في الأسئلة الشفهية(م.٢٨١). ويحال السؤال الشفهي على الحكومة للجواب عنه في أجل لا يتعدى عشرين يوماً من تاريخ التوصيل به...الخ (م.٢٨٢).

أما الأسئلة الآنية المستعجلة فيمكن للنواب أن يتقدموا بأسئلة الى السادة الوزراء، تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر بإجتماع الرأي العام ..الخ (م.٢٩٥). يبلغ رئيس مجلس النواب السؤال الآتي الى الحكومة بعد إستشارة رؤساء الفرق بمجرد ما يتوصل به ويتفق عند الإقتضاء مع الوزراء المعنيين على برمجة السؤال الآتي والجواب عنه في اول جلسة قادمة للأسئلة الشفهية ليوم الأربعاء (م.٢٩٦). وتدرج الأسئلة الآتية في بداية جلسة يوم الأربعاء (م.٢٩٧).

أما الأسئلة الكتابية فتحرر من قبل واضعيها، ويعلن الرئيس في بداية كل جلسة عامة عن مضمونها الإجمالي، وتنشر في الجريدة الرسمية (م.٢٩٨) وقد إشترط هذا النظام أن لا تتضمن الأسئلة الكتابية توجيه أية تهمة شخصية الى الوزراء أوالموجه اليهم السؤال(م.٢٩٩). ويجيب الوزير على السؤال الكتابي في مدة لا تتجاوز عشرين يوماً من تاريخ إحالة السؤال ..الخ (م.٣٠٠) .

والجدير بالاشارة الى ان القاعدة العامة في سقوط الأسئلة الموجهة الى الحكومة في حالتين:

الحالة الأولى : استقالة الوزير الموجه إليه السؤال.

والحالة الثانية: انتهاء دور انعقاد المجلس.

على ان الحكومة لا تقوم بالاجابة على الاسئلة احايناً مثال ذلك كان حصيلة الدورة من البرلمان المغربي المنتخب ١٩٨٤ انه لم تتم الاجابة على ١٣٥ سؤال من ١٤٤ سؤال في هذه الدورة[١].

٣- التحقيق البرلماني

يقصد بالتحقيق البرلماني رغبة السلطة التشريعية في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيح لها ممارسة صلاحياتها مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير تتخذ هذه السلطة على ضوئه القرار المناسب.

وحق السلطة التشريعية بتعين لجنة لاجراء تحقيق برلماني يأتي من الفكرة القائلة بان سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية ما يجب عليها ان تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني ام لم ينص.

ويرجع حق السلطة التشريعية في استخدام التحقيق البرلماني الى البرلمان الانجليزي منذ نهاية القرن السابع عشر. وعرفته فرنسا على نطاق ضيق قبل صدور دستور ١٨٧٥ بواسطة اللجان الدائمة للسلطة التشريعية الفرنسية , التي كانت تتسع صلاحياتها باستمرار. اذ لم تحصره على الاعمال التشريعية من قبل السلطة التشريعية.

والهدف من استخدام التحقيق البرلماني التاكد من سير الاعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام , وتثير التساؤل عما اذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية.

ومن أجل ان تتمكن لجنة التحقيق البرلماني من القيام بمهمتها ينبغي ان تتمتع بصلاحية استجواب الموظفين في دائرة او مؤسسة حكومية وغير

(١) لمزيد من الاطلاع راجع. رقية مصدق. القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الثاني ، دار توبقال للنشر الدار البيضاء – ط-٢ – ١٩٩٢ ص ٧٦.

الموظفين فيها بهدف الحصول على معلومات معنية . غير ان هذا لا يعني ان لهذه اللجنة سلطة مباشرة على الموظفين . إذ تقتصر سلطتها على الوزير الذي هو رئيس كل الموظفين التابعين لادارته , فالوزير هو الذي يلزم موظفي وزارته بان يجيبوا على اسئلة لجنة التحقيق البرلماني على ما تفرضه شرعة سر المهنة.

لذلك فانه عندما تكلف السلطة التشريعية لجنة بالتحقيق البرلماني , فانه يجب على الوزير المعني ان لا يتأخر عن ان يعلن لها انه يضع تحت تصرفها كل الوسائل الضرورية التي يمتلكها.

ومثول المواطنين من غير الموظفين امام لجنة التحقيق البرلماني لم يكن ملزماً في النظام الفرنسي الامر الذي ادى الى اصدار قانون سنة ١٩١٤ المتعلق بأداء الشهادة امام لجان التحقيق البرلماني.

والجدير بالاشارة الى ان لجان التحقيق البرلماني ليست هيئة قضائية , وعليه فانه ليس من اختصاصها الامر بتفتيش البيوت او ان تقرر المصادرة , او اصدار مذكرات التوقيف. اذ تقتصر صلاحياتها على سماع شهادة الشهود فقط . على ان الشاهد الذي يدعى للمثول امام اللجنة البرلمانية للتحقيق يجبر على الحضور وحلف اليمين. واذا رفض الحضور او حلف اليمين فانه يتعرض لعقوبة مزدوجة . غير ان هذه العقوبة تكون من قبل المحاكم القضائية وليس من قبل لجنة التحقيق البرلماني[1]. طبقاً لما يقضي بها القانون . ويتم احضار الشاهد اذا رفض بالقوة بناء على طلب النيابة.

والشاهد الذي يحلف اليمين ويخفي الحقيقة يحكم عليه من قبل المحكمة الجزائية بجريمة الشهادة الكاذبة وفقاً لأحكام قانون الاجراءات الجزائية.

---

(1) مزيد من الاطلاع. راجع انور الخطيب , الاصول البرلمانية مرجع سابق : ص ٣٧٤-٣٧٥.

إن لجنة التحقيق البرلماني ليست أكثر من جهاز لجمع المعلومات. وعليه فانه ليس لها ان تتخذ قراراً ما بشأن القضية التي تحقق فيها. واذا كشف تحقيقها عن اعمال تقع تحت طائلة قانون العقوبات فان عليها ان تبلغ الامر الى الجهات المختصة. وتحيل ملف التحقيق لاتخاذ الاجراءات اللازمة . وتنحصر مهمتها فيما عدا ذلك بتقديم تقريرها الى السلطة التشريعية مشفوعاً بالاقتراحات التي ترتئيها.

واذا كان الامر على هذه الشاكلة من الناحية الفقهية النظرية البحتة فيما هي احكام الدساتير اليمنية والعربية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري.

وبالعودة الى النصوص الدستورية في اليمن والدول العربية نجد ان هذه الاحكام قد انقسمت الى قسمين. قررت احكام القسم الاول التحقيق البرلماني نصاً في دساتير سوريا لاعوام ١٩٢٠(م.٩٥) و١٩٣٠(م.٧٥) و١٩٥٠ و١٩٦٢(م.٥٢) و١٩٥٣ (م.٦٢) و١٩٧٣ (م.٧٣). وفي دستوري مصر لعامي ١٩٢٣(م.١٠٨) و١٩٣٠ (م.١٠٨) وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ (م.١٢٣) ودساتير السلطنة اللحجية لعام ١٩٥٢ والكويت لعام ١٩٦٢(م. ١١٤). وج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ (م.٨١) و١٩٧٨ (م.٨٤).

والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م.٧٤) و٢٠٠٢(م.٦٩). بيد ان احكام هذه الدساتير قد تغايرت في هذا الشأن. حيث لكل مجلس وفقاً لنظامه الداخلي ان يجري تحقيقاً في مسائل معنية تدخل في حدود اختصاصه في دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٣) و١٩٦٣ (م.١٢٣). وللمجلس حق اجراء التحقيق يسير في مسائل معينة داخله في حدود اختصاصه في الدستور اللحجي لعام ١٩٥٢ (م.٦٥).

واذا كانت احكام الدساتير الثلاثة السابقة بهذه العمومية فان دستوري الكويت والبحرين قد نصت على قيام لجان التحقيق هذه والزمت الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الوثائق اللازمة للجان التحقيق اذ يحق للمجلس في كل

وقت ان يؤلف لجان تحقيق او يندب عضواً او اكثر من اعضائه للتحقيق في أي امر من الامور الداخلة في اختصاص المجلس ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم في دستوري الكويت (م.١١٤) والبحرين لعام١٩٧٣ (م.٧٤). والسودان لعام ١٩٧٣ (م.١٥٣) وان كان الدستور الاخير قد اتى بنص لم تأتي به الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه وهو شرط موافقة رئيس الجمهورية على قرار السلطة التشريعية بتشكيل لجنة التحقيق البرلماني.

في حين يكون إستدعاء المجلس الوطني أي موظف عام بعد إخطار رئيس الجمهورية في دستور السودان لعام٢٠٠٥ طبقاً للمادة١٠٥ - التي نصت على أنه : يكون للمجلس الوطني، أولأي لجنة من لجانه، الحق في إستدعاء أي موظف عام بإستثناء رئيس الجمهورية ونائبيه أو أي شخص آخر للإدلاء بشهادة أو تقديم مشورة للمجلس أولأي لجنة من لجانه ، على أنه لا يجوز التحقيق في أية مسألة تقع ضمن المسؤلية المباشرة للسلطة التنفيذية القومية إلا بعد إخطار رئيس الجمهورية.

كما نصت احكام دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.١٣١) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م.٧٠) على حق السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق البرلماني . وعلى هذا الاساس فان احكام ١٩ دستوراً عربياً قد قررته.

على ان دستور البحرين لعام٢٠٠٢ قد إشترط على لجنة التحقيق أن تقدم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر طبقاً للمادة ٦٩ منه، التي نصت على أنه:-

يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضو أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في إختصاصات المجلس المبينة في الدستور على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة

أربعة أشهر من تاريخ بدأ التحقيق، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم .

وبالمقابل صمتت عن تقريره احكام ٣٢ دستور عربي عن النص على ذلك، والدساتير التي صمتت عن النص على التحقيق البرلماني في البلدان العربية هي دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعامي ١٩٥٨ و ١٩٦٤ والدساتير العراقية لاعوام ١٩٢٥ و ١٩٦٤ و ١٩٧٠ ودساتر السودان لاعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٨٥ و١٩٩٨ والدستور اللبناني ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٤ و١٩٦٥ و١٩٦٧ و ١٩٧٠ وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ وفلسطين لعام ١٩٢٢ والاردن لاعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧ و١٩٥٢ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ وولاية لحج لنفس العام والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ ودولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١. حيث ترك ذلك لاحكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية.

لقد نصت احكام اللائحتين الداخليتين لكل من مجلسي الشورى في ج.ع.ي. (م.١٢٣) والنواب في ج.ي. (م.١١٧) على طلب التحقيق البرلماني من قبل أعضاء السلطة التشريعية. أي من قبل عشرة اعضاء في هذه السلطة التشريعية.

وبالمقابل قضت احكام لوائح وانظمة داخلية لسلطات تشريعية اخرى في بلدان البحث بتشكيل لجان التحقيق البرلماني من قبل المجلس كما هي الحال في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني , ومجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ومجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ ولائحة مجلس الشعب المصري. على ان احكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطات قد تباينت

في ذلك. حيث اذا كان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد قررت اجراء التحقيق البرلماني في شكوى تقدم اليه او مشروع يطرح عليه للمناقشة او في معرض سؤال او استجواب (م. ٩١). و((يجري التحقيق البرلماني بواسطة لجنة التحقيق بنتيجة اعمالها تقريراً للهيئة التي أنشأتها)) (م. ٩٢). فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد نصت على ان للمجلس ان يؤلف في كل وقت لجاناً او ينتدب بعض اعضائه للتحقيق في أجل معين ولجميع المعلومات اللازمة لممارسة احتصاصاته ويعلم رئيس المجلس السلطة التنفيذية (م. ٣٢). فانه رغم ذلك قد اوجز هذا الحكم في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري اذا ما قورن باحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وفي النظام البرلماني الى جانب اللجان التي يؤلفها المجلس لهذا الغرض.

واذا كان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد قرر انه ((يمكن للمجلس ان يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطة هيئات التحقيق القضائية شرط ان يوافق على هذا القرار الاكثرية المطلقة من مجموع عدد نواب المجلس (م.٩٤). فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري قد صمتت عن النص على ذلك.

أما احكام لائحة مجلس الشعب المصري فانها قد قضت بان يشكل المجلس لجنة خاصة او يكلف لجنة من لجانه النوعية (أنظر اللجان المؤلف) بتقضي الحقائق عن امر عام له اهمية خاصة... الخ(م.٢١٨). غير ان هذه اللائحة قد اشترطت ان يكون تشكيل هذه اللجنة ((بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة او احد اللجان الأخرى أو بناء على اقتراح مقدم كتابة الى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز ان يقل عدد اعضاء اللجنة المشكلة لتقضي الحقائق عن سبعة ولا يزيد عن خمسة وعشرين عضواً يختارهم الرئيس بناء على ترشيح رئيس المجلس مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة , وعلى ان يراعي تمثيل

الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والاعضاء غير المنتمين للاحزاب اذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة اعضاء ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها , وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها او من بين العاملين بالامانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة (م. ٢١٩). دون ان تخول هذه اللائحة للجنة تقصي الحقائق مجلس الشعب المصري قد فصلت بدقة موضوع تشكيل لجنة التحقيق وعلاقتها باللجنة العامة للمجلس التي تعتبر اهم لجنة فيه . وقررت اشتراك المعارضة والمستقلين فيها.

لقد قررت احكام لائحة مجلس الشعب المصري احكاماً دقيقة بهذا الشأن وراعت في ذلك كل من المعارضة والنواب المستقلين. في حين كان قد انحصر امر لجنة التحقيق البرلماني في النظام الداخلي لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ على انه ((للجان ولاي عضو من اعضاء المجلس ان يطلب عن طريق رئيس المجلس من أي وزير معلومات وايضاحات تختص بالموضوعات المطروقة عليها وتكون من اختصاص وزارته او المصالح التابعة لها.

وحصرت احكام لائحة مجلس الشعب السوداني التحقيق في مسألة تقع ضمن مسؤولية السلطة التنفيذية واشترطت ان يكون هذا التحقيق بموافقة رئيس الجمهورية طبقاً لما ورد في المادة ٧٣ منها التي نصت على انه ((يجوز لمجلس الشعب بموافقة رئيس الجمهورية ان يكلف أي لجنة مختارة من اعضائه بان تحقق في أي مسألة تقع ضمن مسؤولية السلطة التنفيذية وبان ترفع تقريرها بذلك للمجلس. ينظر المجلس في ذلك التقرير ويتخذ ما يراه مناسباً من قرارات)).

وبالمقابل قضت لائحة تنظيم المجلس الوطني السوداني لعام٢٠٠١ بأنه يجوز للمجلس الوطني أولأي من لجانه :-

١- دعوة أي موظف عام، أو أي شخصاو لمخاطبة المجلس أواللجنة، أوالإدلاء بأي شهادة أو مشورة .

٢- التحقيق في مسألة تقع ضمن المسؤولية المباشرة للسلطة التنفيذية بعد إخطار رئيس الجمهورية (م.٤٤) .

واذا كانت احكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ قد نصت على ان يقدم طلب التحقيق البرلماني من قبل عشرة اعضاء في المجلس وعرفت لجنة التحقيق البرلماني ومهمتها كما اشرنا اعلاه , فان لائحة مجلس النواب اليمني لعام ١٩٩١ قد اكدت ما ورد في لائحة مجلس الشورى طبقاً لما ورد في المادة ١١٧ من لائحة مجلس النواب بأنه لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة اعضاء على الاقل من اعضائه ان يكون لجنة خاصة , او يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة , أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة او وحدات القطاع العام او المختلط أو المجالس المحلية. وللجنة في سبيل القيام بمهامها ان تجمع ما تراه من ادلة وان تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة ان تستجيب لطلبها , وان تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما يملك من مستندات او بيانات)) دون ان تشير الى علاقة اللجنة بالهيئات البرلمانية الموجودة في المجلس , كما هي الحال في لائحة مجلس الشعب المصري او الجهات القضائية التي قررتها أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

هذا ولم تقتصر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فقط , بل وتعدت ذلك الى موضوع الاستجواب الذي يوجهه النائب الى السلطة التنفيذية (الحكومة).

٤ـ الاستجواب

يعتبر الاستجواب من أخطر حقوق السلطة التشريعية في علاقتها بالوزارة. ويقصد بالاستجواب الانذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير او الحكومة لشرح عمل من اعمالها او السياسة العامة للحكومة.

والفرق بين الاستجواب والسؤال او طرح موضوع عام للمناقشة هو أن الاخيرين يحملان معنى طلب المعرفة او تبادل الراي من أجل استيضاح الأمر حول موضوع محدد. بينما يكون الاستجواب مقدمة لطلب الثقة بالحكومة او الوزير فيما اذا لم يكن رد الوزير على الاستجواب مقنعاً. وتصدر السلطة التشريعية بقرار معلل تعلن فيه هذه السلطة رضاها عن تصرف الحكومة او عدم الرضا عن تصرفها . ويترتب على عدم رضا السلطة التشريعية عن تصرف الحكومة طرح موضوع الثقة بالوزارة او الوزير.

وما دام الأمر على هذا النحو فما هي أحكام دساتير البلدان العربية بهذا الشأن.

لقد تغايرت أحكام دساتير بلدان البحث بصدد الاستجواب. إذ قررت ذلك حكماً مجموعة من دساتير هذه البلدان. حيث نصت احكام بعض هذه الدساتير على انه لكل عضو من اعضاء السلطة التشريعية ان ((يقدم الى رئيس الوزراء او الوزير أسئلة أواستجواباً وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة ايام على الاقل من تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير)) في كل من دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ (م.١٠٧) و١٩٣٠ (م.٩٧) و١٩٥٦(م.٩٠) والعراق لعام ١٩٢٥(م.٥٤) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨(م.٢٤) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤(م.٦٨) وليبيا لعامي ١٩٥١(م.١٢٢) و١٩٦٣(م.١٢٢) ولحج لعام ١٩٥٢(م.٦٣) والاردن لعام ١٩٥٢(م.٩٦) والكويت لعام ١٩٦٢(م.١٠٠) والبحرين لعامي

١٩٧٣ (م.٦٧) و٢٠٠٢(م.٦٥). غير أن الدستور الإخير قد خص الوزراء فقط بالإستجواب.

واذا كانت احكام الدساتير السابقة قد انحصرت في تقديم الاستجواب الى رئيس الوزراء او الوزير واشترطت موافقة الوزير على الاستجواب في خلال مدة سبعة ايام ما عدا حالات الاستعجال. فإن احكام دساتير ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ وج.ي. لعام ١٩٩٠ قد اشترطت موافقة الحكومة بأجمعها وليس رئيس الوزراء او الوزير. كما انها دققت في صياغة هذا الحكم بالنص على انه : لكل عضو من اعضاء السلطة التشريعية ان ((يوجه الى رئيس الوزراء او الوزير استجواب بشأن من الشؤون الداخلية في اختصاصاتهم. وعلى رئيس الوزراء او الوزير الاجابة على اسئلة الاعضاء. وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالات الاستعجال وموافقة الحكومة)) (م. ٨٦ من دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وم. ١٢٥ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ وم. ٧٥ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠)[١]. والفرق بين هذه الاحكام الدستورية الميل الأكبر للمجموعة الأولى منها الى النظام الرئاسي. والميل الأكبر في المجموعة الثانية الى النظام البرلماني. وإن كانت جميعها لم تتقيد تقييداً دقيقاً بأي من النظامين وهو ما يعرف في الفقه الدستوري بالنظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي ما عدا دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ الذي يغلب عليه طابع الأخذ بالنظام البرلماني بشكل عام قبل تعديلالدستور عام ١٩٩٤ .

---

[١] ومن الدساتير الأخرى التي قررت حق تقديم الاستجواب من قبل نائب واحد كل من دستور الاردن لعام ١٩٥٢(م.٦٦) ودستور الكويت (م. ١٠٠) ودستور البحرين (م.٦٧) ودستور مصر لعامي ١٩٢٣(م.١٠٧) و١٩٣٠ (م.٩٧) ودستور العراق لعام ١٩٢٥(م.٥٤) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٢).و١٩٦٣ (م١٢٢) .

واذا كانت احكام الدساتير المذكورة اعلاه قد قررت ان تجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة ايام فإن احكام دساتير اخرى قد نصت على اجراء المناقشة بعد ثمانية ايام مثال ذلك نصت المادة ٥٤ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ على انه لكل عضو من اعضاء مجلس الأمة ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجواب وتجري المناقشة فيها وفي جوانبها على الوجه الذي يبين في النظام الداخلي لكل مجلس بعد مرور ثمانية ايام على الاقل من يوم توجيهها وذلك في غير حالات الاستعجال وموافقة الوزير. وهو نفس الحكم الذي قرره دستور الاردن لعام ١٩٥٢(م.٩٦) ودستوري ليبيا لعامي ١٩٥١(م.١٢٢) و١٩٦٣(م.١٢٢).

ولم ينحصر الأمر على الدساتير المذكورة سابقاً فقط , بل ونصت احكام دستوري الكويت لعام ١٩٦٢(م.١٠٠) والبحرين (م.٦٧) على حق عضو السلطة التشريعية في توجيه الاستجواب محددة مدة اجراء المناقشة فيه خلال ثمانية ايام ... إلخ وذلك بأن يوجه عضو هذه السلطة الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء عن الامور الداخلية في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية ايام على الاقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبذلك فإن احكام الدستورين السابقين قد قررت استجواب رئيس الوزراء إنشائها شأن دساتير المجموعة الأولى من هذه الاحكام الدستورية.

بيد أن دستور البحرين لعام٢٠٠٢ قد أضاف الى ما تقدم أن لايكون الإستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه طبقاً للمادة٦٥ منه، التي قررت أنه:- يجوز بناءاً على طلب موقع من خمسة أعضاء في مجلس النواب على الأقل أن يوجه الى أي من الوزراء إستجوابات عن الأمور الداخلة في إختصاصاتها، ولا يجوز أن يكون

الإستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكليه، ولا تجرى المناقشة في الإستجواب إلا بعد بعد ثمانية أيام على الاقل من يوم تقديمه، مالم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة، ويجوز أن يؤدي الإستجواب الى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة٦٦ من هذا الدستور.

وبالمقابل لم يشر دستور قطر لعام٢٠٠٣ الى عدم جواز الإستجواب المتعلق بالمصالح الخاصة من جهة. وموافقة ثلث أعضاء المجلس من جهة أخرى، حيث قررت المادة ١١٠ منه ، لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى ان يوجه إستجواباً الى الوزراء في الأمور الداخلة في إختصاصاتهم، و لايجوز توجيه الإستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس ولا تجرى مناقشة الإستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الإستعجال ويشترط موافقة الوزير على تقصير المدة(م١١٠). وقضت المادة١١١ منه بأن لا تطرح الثقة بالوزير إلا بعد مناقشة الإستعجال..الخ.

وانحصرت احكام دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ في النص على انه لكل عضو من اعضاء المجلس التشريعي أن يوجه الى المدير أسئلة واستجواب وذلك على الوجه الذي يبين في اللائحة الداخلية فيه وفي غير حالة الاستعجال وموافقة المدير (م.٦٣) وذلك لأن الشق الثاني من السلطة التنفيذية قد كان يسمى مجلس المديرين. وبما أن القاسم المشترك للأحكام الدستورية المذكورة أعلاه تقرير مدة تقديم الإجابة على الاستجوابات. فإن أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث قد تركت تقرير هذه المدة لأحكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية مثل احكام الدساتير السورية لاعوام ١٩٣٠ (م.٥٢) و١٩٥٠ و١٩٦٢(م.٦٥).

وبالمقابل قضت مجموعة أخرى من دساتير البلدان العربية بصيغة أجملت في حق عضو السلطة التشريعية في تقديم الاستجوابات دون ان تنص على المدة مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ والسودان لعام ١٩٧٣ وسوريا لنفس العام والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦. ومن اجل توضيح ذلك نورد نصوصاً من هذه الدساتير . لقد نصت المادة ٦٥ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ على انه لمجلس الشورى حق سحب الثقة من الحكومة ولا يجوز عرض سحب الثقة الا بعد استجواب موجه للحكومة ويكون في الغالب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس , ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل مضي اسبوع على الأقل من تقديمه)).

أما أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ فانه الى جانب عدم تحديد مدة الاجابة على الاستجواب قد قرر استجواب الوزير فقط وهو ناتج عن اخذ هذا الدستور بعناصر كثيرة من النظام الرئاسي. لقد نصت احكام هذا الدستور على ان الوزراء ملزمون بالمثول امام مجلس الشعب او لجانه للرد على أسئلة أعضاء مجلس الشعب واستفساراتهم واستجوابتهم وعلى الوزير تقديم أي بيانات يطلبها المجلس ولجانه وفقاً للائحة.

وعلى هذا المنوال سار دستور السودان لعام١٩٩٨ في نصه على أنه للمجلس الوطني وفق اللائحة ان تقرر إستجواب أي وزير إتحادي في أية مسألة تتعلق بإعتبار وزراته ويؤخذ الرأي حول نتيجة الإستجواب في جلسة تالية، إذا قدم إقتراح بطرح الثقة بالوزير، فإذا فاز الإقتراح يخاطب رئيس الجمهورية بذلك(م.٨٥) .

واتفقت احكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ مع الاحكام السابقة هذه المجموعة في الاجمال على انه لاعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجواب للوزارة والوزير وفقاً للنظام الداخلي للمجلس. في

حين قضى دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ بانه ((يمكن لاعضاء مجلس الشعب الوطني استجواب الحكومة (م. ١٦١). ويمكن اعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة في دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ (م.١٢١).

وبالمقابل قررت احكام دستوري السودان لعامي ١٩٩٨(م.٧٣ ف٢) و٢٠٠٥(م.٩١ ف ح) بهذا الشأن للمجلس في سبيل تنفيذ مهامه في مراقبة الأداء التنفيذي، التوجيه لرئيس الجمهورية بعزل أي وزير إتحادي، إذا قرر بعد بعد تعريضه لإجراءات الإستجواب وبنصف أعضائه أنه فقد ثقة المجلس (م٧٣ ف٢). في حين لم يقرر دستور ٢٠٠٥ عدد الاعضاء المطلوب أصواتهم طبقاً لما ورد في (ف ط م٩١) كما يلي:- إستجواب الوزراء القوميين عن أدائهم أو أداء وزارتهم، ويجوز له أن يوصي لرئيس الجمهورية في جلسة لاحقة، بعزل الوزير القومي إذا أعتبر فاقداً لثقة المجلس.[١]

وصمتت عن النص على الاستجواب احكام مجموعة من دساتير البلدان العربية , مثل احكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ والدستور التونسي والدستور اللبناني ودستورا ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧. وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ ودستور فلسطين لعام ١٩٢٢ ودستورا الاردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ وديستور ولاية دثينة لنفس العام ودستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ١٩٧٢ ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢ ودساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٩٢ و١٩٩٦. وإذا كانت الحال على هذه الشاكلة من التغاير في احكام دساتير هذه البلدان فإنه بالعودة الى

اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية فيها الموجودة بأيدينا أثنا البحث يمكن العثور فيها على ما أغفل في تلك الدساتير بهذا الخصوص.

وبما أن الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. قد كان من الدساتير التي صمتت عن تقرير مدة الاجابة على الاستجواب فانه لائحة مجلس الشورى التي صدرت في ظل العمل بهذا الدستور قد اكتفت هي الأخرى بالنص على أنه لكل عضو أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء او الى الوزراء استجواباً في أمر من الامور الداخلة في اختصاصاتهم (م. ١١٧).

بيد انه اذا كانت لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد أوجزت في هذا الحكم دون ذكر مدة الاجابة على الاستجواب فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد أغفل المدة هذه في الرد على الاستجواب بما قررته المادة ٧٢ منه بأنه : لكل نائب حق توجيه استجواب الى الحكومة بموجبها او الى وزير من الوزراء على ان يضع باستجوابه بياناً خطياً ويرفعه الى رئيس المجلس الذي يحيله فوراً الى الحكومة.

واشترط النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ان يؤيد مقدم الاستجواب عشرة نواب على الأقل وفقاً للمادة ١٤١ منه التي نصت على كل نائب اراد استجواب وزيراً او اكثر ان يوجه استجوابه بصورة خطية مؤيداً من عشرة نواب على الأقل (ف. أ) وإلى جانب ما تقدم حدد موعد المناقشة بعد خمسة أيام من بعد أن : يبلغ رئيس المجلس الاستجواب الى السلطة التنفيذية حالاً ويدرجه في جدول أول جلسة تلي تبليغها اياه ويحدد موعد مناقشة بعد خمسة أيام الا اذا رأى المجلس الاستعجال ووافقه الوزير (ف.ب.من المادة). ومع ان احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب الى الحكومة بمجموعها اعلاه قد اتفقا في حق النائب بتوجيه استجواب الى الحكومة بمجموعها او الى وزير من الوزراء وعلى ان يضع بعد الاستجواب في استجوبه بياناً خطياً بالموضوع

يرفعه الى رئيس المجلس الذي يحيله فوراً الى الحكومة. غير ان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لم يحدد موعد بدء المناقشة للاستجواب والذي حدده النظام الداخلي لمجلس النواب السوري.

وكانت احكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أكثر اللوائح الداخلية اسهاباً في تقرير حق كل عضو في السلطة التشريعية المصرية بتقديم الاستجواب. ومع انها قد قررت مثل غيرها من اللوائح كيفية طلب تقديم الاستجواب كتابة الى رئيس المجلس الخ . (١٩٩٢). الاان الفقرة الثانية من هذه المادة قد اكدت عدم جواز ان يتضمن الاستجواب اموراً مخالفة للدستور او القانون الخ . . كما اكدت موعد مناقشة الاستجواب التي وردت في الدستور قبل مضي سبعة أيام على الأقل (م.١٠١).

وتقاربت مع هذه الصيغة احكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩١ في مدة اجراءات مناقشة الاستجواب بعد سبعة ايام من تقديمه من النائب. وعدم تضمن الاستجواب عبارات غير لائقة (م.١٢٥ وم.١٢٤). وادراج الاستجواب في جدول اعمال المجلس (م.١٢٧).

ومع أن احكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ قد قررت نفس الصيغة التي قررتها احكام اللوائح الداخلية المصرية واليمنية. الا ان احكام لائحة مجلس الشعب السوداني قد أتت بشكل أكثر ايجازاً. ومع ذلك فقد تباينت مع تلك اللوائح. في ان لائحة مجلس الشعب السوداني قضت بأن يحيل رئيس مجلس الشعب طلب الاستجواب المقدم من عضو المجلس الى لجنة تنظيم اعمال المجلس (ف. ٢ من م.٣٤). وكذلك الحال في موضوع ادراج الاستجواب في جدول اعمال المجلس (إذ لم يرفض المجلس هذا الاستجواب) بعد مضي سبعة أيام من ابلاغه لرئيس الوزراء او الوزير المعني (م. ٣٤ ف. ٤). دون ان تحدد هذه اللائحة موعد مناقشة الاستجواب.

وإكتفت لائحة تنظيم اعمال اللائحة الداخلية للمجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ في المادة ٤٣ منه بالنص على أنه:-

١. يجوز لعشرين عضواً أن يتقدموا الى الرئيس بطلب كتابي لإستجواب الوزير حول أي سياسة أومسألة عامة يختص هو بها وتتصل بمهام المجلس ويوجه الرئيس صورة الطلب الى الوزير ويحدد بالتشاور معه موعد في جدول الأعمال للإستجواب في خلال إسبوعين من علم الوزير.
٢. في اليوم المحدد للإستجواب وفي نهاية مرحلة الأسئلة يقدم أحد الاعضاء المعنيين مضمون الإستجواب بياناً موجزاً ثم يجيب الوزير ويفتتح الباب لأي أسئلة فرعية أو تعليقات موجزة يجيب عليها الوزير.
٣. يجوز لأي عضو عند إنتهاء الإستجواب وقبل الإنتقال الى عمل آخر أن يتقدم بمشروع قرار برفع توصية الى رئيس الجمهورية بإعفاء الوزير ويدرج المشروع في أعمال الجلسة العادية التالية .
٤. إذا أجيز مشروع القرار بعد المداولة بأغلبية نصف أعضاء المجلس فعلى الرئيس أن يرفعه الى رئيس الجمهورية .

وإذا كانت احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية المذكورة اعلاه قد تباينت في ان يوجه الاستجواب لكل من رئيس الحكومة والوزير المعني أو الوزير فقط. فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ قد حصر حق النائب في استجواب الوزراء فقط نظر لطابع هذا الدستور بالطابع شبه الرئاسي وتنتمي اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي بشأن الاستجواب الى تلك الانظمة واللوائح التي قررت ان يوجه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء من جهة كما لم تحدد الاعضاء الذين يوقعون على الاستجواب من جهة اخرى. لقد قررت المادة ١٣٣ من لائحة مجلس الامة الكويتي لكل عضو ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء

استجوابات في امر من الامور الداخلية في اختصاصاتهم ويقدم الاستجواب كتابة للرئيس وتبين فيه بصفة عامة وبايجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها ولا يجوز أن يقدمه اكثر من ثلاثة اعضاء , كما لا يجوز توجيهه الا لرئيس الوزراء او لوزير واحد. ويجب الا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة او فيها مساس بكرامة الاشخاص او الهيئات او اضرار بالمصلحة العليا للبلاد (م. ١٢٤).

ثم حددت المواد ١٣٥-١٤٥ من لائحة مجلس الامة الكويتي كل من ابلاغ رئيس مجلس الامة الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء (م.١٣٥) واجراء المناقشة بعد ثمانية ايام طلب الاجل هذا الى اسبوعين على الاكثر(م.١٣٥). واجراءات المناقشة من قبل العضو المستجوب والوزير المستجوب ثم يتحدث الاعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحد والاسبقية في حالة تعدد المستجوبين حسب طلب الاستجواب , وعدم جواز قفل باب المناقشة في الاستجواب قبل ان يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل (راجع م. ٣٦).

وعلاوة على ما تقدم نصت هذه اللائحة على موضوع الاستجوابات ذات الموضوع الواحد او المرتبطة ارتباط وثيقاً , وحصول المناقشة فيها في وقت واحد بموافقة رئيس المجلس الوزراء او الوزير او بناء على قرار يصدر من المجلس دون مناقشة (م.١٣٧). وحق الاعضاء ان يطلبوا من رئيس الوزراء والوزراء بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس . . الخ (م.١٣٩) والاقتراحات المتعلقة بانتهاء المناقشة الخاصة بالاستجواب (م.١٣٨) وتناول المستجوبين . . الخ (م.١٤١) وسقوط الاستجواب (م.١٤٢) وجواز ان يؤدي الاستجواب الى طرح موضوع الثقة بالوزير . . الخ (م.١٤٣).

وأسهب النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام١٩٩٧ في هذا الأمر، حيث إشترط أن يتم إيداع ملتمس الرقابة بتسليم مستند خاص به الى رئيس

المجلس في جلسة عامة، ويجب ان يرفق المستند بلائحة موقعيه وأن تشمل ربع اعضاء المجلس على الاقل، يامر الرئيس بنشر أسماء الموقعين على ملتمس الرقابة الذي ينشر برمته في المحضر(م.٢٧١). ويحدد المكتب تاريخ مناقشة ملتمس الرقابة، ويجب أن تقع هذه المناقشة على ابعد اجل في اليوم السابع من تاريخ ايداع الملتمس...الخ (م.٢٧٤). وقد منع هذا النظام واحد من النواب أن يوقع على أكثر من ملتمس واحد في نفس الوقت (م.٢٧٢). كما لا يمكن أن يضاف الى ملتمس الرقابة المقدم أو يسحب منه أي توقيع بعد إيداعه(م.٢٧٣). أما التصويت على الملتمس فقد إشترط هذا النظام أنه لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن المجلس، ويجب أن تستمر تلك المناقشة الا أن يقع التصويت (م.٢٧٥) وتكون الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن مجلس النواب بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضائها الذين يتألف منهم المجلس (م.٢٧٦) شريطة ان يقع التصويت بعد مضي ثلاثة أيام كاملة (م.٢٧٧).

وشذ النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي عن احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في الدول العربية بعدم النص على الاستجواب. أما من هو مقدم الاستجواب. فإنه عضو المجلس. وتقوم طريقة تقديمه الى رئيس المجلس ثم يدرج في جدول اعمال السلطة التشريعية. وتجري المناقشة بأن يشرع مقدم الاستجواب باستجواب الرئيس او الحكومة وعلاوة على ما تقدم فان زوال الاستجواب او سقوطه يكون في حالتين. إما في حالة استقالة الوزير المستجوب او انتهاء الدور التشريعي الذي قدم فيه. على ان هناك حالات يستدعي فيها الاستعجال في النظر.

هـ الاستعجال في النظر ..

ليست السلطة التشريعية هيئة تدرس الموضوعات المتقدم ذكرها التي سنتناولها فيما بعد في أوقات الفراغ بهدف الاصلاحات التي يجب ادخالها على القوانين , وإنما يتعدى الأمر ذلك إلى ان هذه السلطة هي عبارة عن مؤتمرات لرجال دولة ينتخبهم الشعب بهدف ان يجدهم في الملمات. ونظراً لأن لمقرراتهم اثر كبير على القضايا العامة فإن عليهم ان يتحرروا من بطء الأصول في الحالات الاستثنائية التي تسدعي العجلة. لذلك يجب على المشرع ان يضع سلفاً أصولاً مرجوة للقضايا المستعجلة. من هنا نشأت الفكرة القائلة بوضع نصوص خاصة للقضايا المستعجلة.

وقبل ان ندخل في موضوع تفاصيل الاستعجال في النظر لا بد من الاشارة الى ان عدم التدقيق بين المصطلحات المتعلقة بكل من مصطلح مشروع قانون ومصطلح اقتراح قانون في الأحكام الدستورية والتشريعية في بلدان البحث قد كان الأمر الشائع فيها.

والمعلوم في الفقه ان علماء القانون الدستوري قد فرقوا بين المصطلحين : بأن سمى مشروع قانون ما تقدمه الحكومة الى السلطة التشريعية لاقراره حتى يصبح قانوناً ., وسمى اقتراح قانون ما يقدمه النواب من مشروعات الى هذه السلطة بهدف اقراره وفقاً للمدرسة القانونية الفرنسية.

بيد ان واقع حال التشريع الدستوري العربي الذي استلهم جله من الفقه الفرنسي قد خرج عن التقيد بالمصطلحين المذكورين. وذلك أن الدساتير التي قررت موضوع الاستعجال في النظر في مناقشة الاستجواب لم تفرق كثير منها بين المصطليحن في الصياغة مثال ذلك نصت المادة ٦٨ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ على ان كل مشروع قانون اقترحه احد الأعضاء الخ . . . المادة. واستخدام مصطلح اقتراح القوانين عندما تكون مقدمة من رئيس الجمهورية

(م.١٠٧). وتقوم الحكومة باعداد مشروعات القوانين والقرارات (م.١٢٤ ف. ٣). لقد استلهم المشرع اليمني هذه المصطلحات من الدساتير المصرية التي أطلقت مصطلح مشروعات القوانين على كل ما يرد الى السلطة التشريعية بصرف النظر عمن يقدمها سواء الحكومة او عضو السلطة التشريعية . كما ورد في دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ (م.١٠٣) ودستور ١٩٣٠ (م.٥٤) والسودان لعام ١٩٧٣ (م.١٥٥) والعراق لعام ١٩٧٠ (م.٥٣) والدستور التونسي (ف.٢٨).

وبالمقابل استخدم مصطلح جديد في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ هو مصطلح اقتراح مشاريع القوانين واقتراح تعديلها سواء قدم ذلك عضو المجلس او الحكومة او المؤسسات الجماهيرية عبر ممثليهما في مجلس النواب (راجع م.٦٧) دون التفريق بين المصطلحات وفقاً للجهة التي تقدم المشروع او الاقتراح.

ولم يخلى من هذا اللبس القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. حيث خلط هذا القرار الدستوري في هذين المصطلحين حين نص على ان يقدم مقترحات القوانين كل من رئيس المجلس الجمهوري ومجلس الوزراء وثلث اعضاء المجلس (م.٢٣). وحدث لبس في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بأن أطلق مصطلح اقتراح مشروعات القوانين , التي تقدم من قبل عضو المجلس او من الحكومة (راجع م.٦٨)[1]. بينما أطلق دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ مصطلح اقتراح القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية الى المجلس (م.٥٠) حيث انه لا يوجد رئيس مجلس وزراء في هذه الدستور.

---

[1] ومن الدساتير الاخرى التي نصت على تسمية مصطلح مشروعات القوانين سواء كانت مقدمة من الحكومة او من النائب , دساتير الاردن لاعوام ١٩٢٨ (م.٣٧) و١٩٤٦ (م.٢٩) و١٩٥٢ (م.٩٣) وليبيا لعام ١٩٥١ (م.١٢٠) والامارات العربية المتحدة (م.٨٩).

واطلقت مجموعة اخرى من دساتير الدول العربية مصطلح اقتراح القوانين المقدمة الى المجلس من قبل كل من السلطة التنفيذية وعضو السلطة التشريعية دون تدقيق أيضاً كما هي الحال في دساتير سوريا لاعوام ١٩٥٠ و١٩٦٢(م.٥٨) وج.م.ع. لعام ١٩٧١(م.١٠٩)ولبنان (م.٣٨ معدلة)[1]. والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦(ف.٥١).

وأطلقت احكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٨٥ و٢٠٠٥ مصطلح مشروع على ما تقدمه الحكومة من مشروعات قوانين الى المجلس دون أن تشير الى ما يقدمه عضو السلطة التشريعية (راجع م.٦٨ من دستور ١٩٥٦ وم.٦٦ من دستور ١٩٦٤).

في حين أشار دستور٢٠٠٥ الى ذلك لنفس الصيغة(م.١١٦- ف١). التي نصت على أنه:-

١. يجوز لرئيس الجمهورية أو مؤسسة الرئاسة أو مجلس الوزراء، أو الوزير القومي أو أي لجنة من لجان الهيئة التشريعية القومية تقديم مشروع قانون لاي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية (ف١).
٢. إذا طرح مشروع القانون بمبادرة خاصة، فلا يجوز عرضه أمام المجلس المعني قبل أن تجيزه اللجنة المختصة في ذلك المجلس بحسبانه يتناول أمراً يمس المصلحة العامة (ف٢) .

وبعكس الدساتير المذكورة اعلاه دققت احكام دساتير اخرى في بلدان البحث في استخدام المصطلحين : مشروع قانون المقدم من الحكومة ومصطلح اقتراح قانون المقدم من عضو السلطة التشريعية مثل دساتير سوريا لعام

---

(1) على ان دساتير عربية اخرى قد نصت على مصطلح مشروع المقدم من الحكومة دون ان تنص على مصطلح اقتراح المقدم من النائب مثل دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ (م. ٥١). في حين نصت دساتير اخرى على مصطلح اقتراح القوانين المقدم من النائب مثل دستور البحرين (م. ٧١) ودستور الكويت (م. ١٠٩) ودستور ج.ي.د.ش لعام ١٩٧٠ (م. ٧٤).

١٩٢٠ (م.٥٩) ودستور ١٩٧٣ (م.١١٠) والعراق لعام ١٩٢٥ (م.٤٥) وج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ (م.٧٦).

وتباينت احكام الدساتير الجزائرية في هذين المصطلحين . حيث اذا كان دستور ١٩٦٣ قد نص على انه لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين. وتوضع مشاريع واقتراحات تصميمات القوانين على مكتب المجلس (م. ٣٦). وهو ما يفهم منه بأن رئيس الجمهورية يقدم مشروعات القوانين (نظراً لعدم وجود رئيس الحكومة في هذا الدستور) في حين يقدم النواب مقترحات القوانين.

بيد أن دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ قد أطلق مصطلح اقتراح القوانين في حالة تقديمها من قبل كل من رئيس الجمهورية والنواب وأطلق مصطلح مشروع على ما تقدم الحكومة طبقاً للمادة ١٤٨ منه التي نصت على أن: يقترح القوانين كل من رئيس الجمهورية واعضاء المجلس الشعبي الوطني وتقدم الحكومة مشروعات القوانين. وقد تطابقت مع هذا الحكم احكام دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ (م. ١١٣) و١٩٩٦، أما أحكام دستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ فقد صمتت عن كل من المصطلحين.

هذا وتجدر الاشارة الى اننا قد تطرقنا الى هذا التغاير في المصطلحات في الاحكام الدستورية في بلدان البحث بهدف وجوب المحافظة على تدقيق المصطلحات الدستورية , والتي تؤثر على جوهر نصوص الدساتير والقوانين دون شك.

ويعد هناك نوعان من الاستعجال في النظر في المشروعات القانونية المقدمة من الحكومة والاقتراحات المقدمة من النواب . والمقصود بالاستعجال في النظر في مشروعات القوانين والاقتراحات هو اعفاؤها من مراسيم الأصول البطيئة وفي مقدمتها الغاء القراءة الثانية (راجع المداولة في الجزء السادس من

البحث). علماً بأن لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة ومن رئاسة الدولة الأولوية كما سبق وأن وضحنا ذلك في الجزء السادس من هذا البحث . وان كان اعطاء النواب حق اقتراح القوانين لمستعجلة هو نوع من الموازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . أما متى يجوز تقديم طلب الاستعجال في النظر في كل من مشروع القانون او الاقتراح بقانون. فإنه يجوز مع تقديم الاقتراح او بعد تقديمه.

بيد انه لا يجوز اقرار الاستعجال في النظر بعد الشروع في مناقشة المواد. ولا فور اقرار المداولة الثانية. لانه والحالة كهذه اما ان تصبح المداولة الاولى مداولة نهائية. واما ان تحصل مناقشة جديدة لا ترتدي طابع الجدية. وانما تكون ترديداً مملاً للمناقشة السابقة.

واضافة الى ما تقدم لا يجوز اقرار الاستعجال في النظر عندما يكون المشروع او الاقتراح امام اللجنة التي تدرسه وانما بعد ما يرد تقرير اللجنة كما لا يحق لصاحب المشروع او الاقتراح ان يقدمه ثانية الى هيئة المجلس لا ستصدار قرار باستعجال النظر فيه . ومع ذلك فإنه يمكن طلب الاستعجال في النظر مرة ثانية اذا رفض طلب الاستعجال عند تقديم الاقتراح او المشروع الى المجلس , اذ لا مانع من طلب الاستعجال مرة ثانية بعد ورود تقرير اللجنة الى المجلس او حتى اثناء المناقشة العامة وقبل الانتقال الى مناقشة المواد. على ان طلب الاستعجال الذي تتقدم به الحكومة او احد النواب لا بد من ان يقدم مع مذكرة خطية معللة ويكتفي في هذه المذكرة الادلاء بأسباب سياسية. وعلى صاحب الاقتراح ان يشرح باختصار اسباب الاستعجال.

ولا بد من الالتزام عند طلب الاستعجال في النظر بكل من انه يجب على صاحب الاقتراح شرح اسباب الاستعجال باختصار لان بحث الاستعجال مسألة استباقية تتعلق بالشكليات. واذا كان الموضوع المطلوب استعجاله خطير فانه

يجب ان يبحث بحضو الوزير وعلى رئيس المجلس ان يلفت النظر الى وجوب تأجيل المناقشة للاستماع للوزير. وليس لمن يطلب الكلام في الاستعجال البحث في اساس المشروع لان ذلك خروجاً عن الموضوع من جهة. ويحرم الخطباء المقيدين في الجدول من حقهم في الكلام من جهة ثانية.

كما ان حق كل عضو في المجلس بطلب الاستعجال لا يحول دون المجلس باختيار الوقت المناسب للنظر فيه. وكل قرار بالاستعجال يقتصر على الموضوع المطروح فقط

واذا كانت الحال على هذه الشاكلة من الناحية النظرية فما هي احكام الدساتير العربية واللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية بهذا الشأن.

قررت طائفة من الاحكام الدستورية العربية الاستعجال في النظر نصاً وذلك من خلال احكام هذه الدساتير عن الاستجواب (راجع الفقرة السابقة) في دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ (م.١٠٧) و١٩٥٦(م.٩٠) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.٢٤) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٨)وليبيا لعامي ١٩٥١(م.١٢٢) و١٩٦٣ (م.١٢٢) والعراق لعام ١٩٢٥(م.٥٤) وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (م.٦٣) والاردن لنفس العام (م.٩٦) والكويت لعام ١٩٦٢(م.١٠٠) والبحرين لعامي ١٩٧٣(م.٦٧) وج.ي. لعام ١٩٩٠ بالشكل المشار اليه في الفقرة الخاصة بالاستجواب وقطر لعام ٢٠٠٣ (م.١١٠) .

وصمتت عن النص على ذلك احكام دساتير سوريا لاعوام ١٩٢٠ و١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٦٢ وفلسطين لعام ١٩٢٢ ومصر لعام ١٩٣٠ والاردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ .

وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ١٩٧٢

والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ والسودان لعامي ١٩٩٨ و٢٠٠٥ ...الخ .

انقسمت اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطة الى قسم اسهبت في موضوع الاستعجال في النظر واخر ذكر هذا الموضوع بايجاز شديد وثالث صمت عن النص على ذلك.

لقد أسهبت في موضوع الاستعجال في النظر الى احكام النظام الداخلي لمجلسي النواب اللبناني والسوري واللوائح الداخلية لكل من مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩. حيث أفرد في هذه الأنظمة واللوائح الداخلية فصل أو باب لهذا الموضوع.

وبالمقابل اوجزت لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ ومجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ واذا كان الامر بهذا الشكل فما هي الاجراءات في الاستعجال في النظر.

١. طلب الاستعجال

تغايرت أحكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية في موضوع طلب الاستعجال في النظر . إذ الى جانب طلب الحكومة للاستعجال يجوز لنائب واحد طلب الاستعجال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م.٨٦). ولعشرة اعضاء في المجلس في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ والنظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨. ولائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩.

غير أنه اذا كانت احكام اللوائح والانظمة الداخلية لتلك السلطات في طلب الاستعجال لكل من الحكومة ونسبة الأعضاء المذكورين أعلاه. فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. قد أضافت الى ما تقدم حق اللجنة المختصة في

طلب الاستعجال وكذلك في لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩. بينما صمت النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب اللبناني والسوري عن ذلك.

وعلاوة على ما تقدم وجد تغاير آخر بهذا الشأن. حيث اذا كان النظام الداخلي لمجلس النواب السوري قد قضى بأن يقدم طلب استعجال النظر خطياً ومشفوعاً بالاسباب الموجبة من الوزير او من عشرة نواب ويطرح الرئيس الطلب على التصويت دون مناقشة (م.١٣٠). واتفقت مع هذا النص احكام النظام الداخلي لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ في حق طلب الاستعجال من قبل الحكومة او عشرة نواب مع ذكر الأسباب الخ . . فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. قد أضاف الى ما تقدم حق اللجنة المختصة طلب الاستعجال بموافقة الحكومة (م.٢٧).

واذا كانت احكام النظامين الداخليين المذكورية اعلاه قد قررت وجوب النص الكتابي في تقديم طلب الاستعجال في النظر في مشروعات القوانين. فإن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. لم يؤكد الطلب الكتابي. وان كانت احكام هذه اللائحة قد اتفقت مع احكام لائحة مجلس الأمة بشأن طلب اللجنة للاستعجال بموافقة الحكومة (م.١١٤).

لم ينحصر التباين فيما تقدم في موضوع طلب الاستعجال بل وامتد الى احالة المشروع او الاقتراح المقدم باستعجال النظر. حيث اذا كان النظام الداخلي لمجلس النواب السوري قد نص على انه : في حالة اقرار طلب استعجال النظر يحال المشروع او الاقتراح على اللجنة المختصة للبحث فيه ويطلب من هذه اللسجنة ان تقدم تقريرها عنه خلال خمسة ايام من تاريخ وصوله اليها , واذا لم تنجزه اللجنة يدعى المجلس للمذاكرة فيه خلال خمسة ايام أخرى على الأكثر (م.١٣١). في حين لم تحدد مدة هذه الاجراءات واستعجال النظر في الانظمة

واللوائح الداخلية لكل من مجلس النواب اللبناني ومجلس الأمة في ج.ع.م. والمجلس الوطني في ج.ع.ي.

لقد قررت احكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. اجراءات الاستعجال في النظر بلا تحديد مواعيد طبقاً لما نصت عليه احكام المادتين ١١٥ و١١٦ منه بان يبحث المجلس ولجانه الموضوعات التي يتقرر نظرها بطريقة الاستعجال قبل غيرها ولا تسري احكام المواعيد عليه (م. ١١٥). واذا كان للموضوع الذي تقرر نظره بطريقة الاستعجال اقتراحاً بقانون احالة المجلس الى اللجنة المختصة بالموضوع لتجنب في جواز نظره ثم تبحث الموضوع ويتضمن تقريرها ورأيها في الأمرين حقاً ويؤخذ رأي المجلس أولاً على جواز نظر الاقتراح فاذا اجازه انتقل الى موضوع آخر (م.١١٦).

ان اقرار لائحة المجلس الوطني هذا النص بصدد الاستعجال في ظل هيئة مؤقتة لم تتمتع بالصلاحيات التشريعية واذا ما قورن باحكام الدستور اللبناني اقدم دستور عربي نافذ المفعول حتى الآن فان هذا الدستور قد خول للسلطة التنفيذية حق اصدار القرار اذا ما نفدت المدة التي يجب فيها على البرلمان اقراره وذلك بما نصت عليه المادة ٥٨ من الدستور بأن ((كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس دون ان يبت به . ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه)). وبالمقابل صمتت عن النص على تلك الاجراءات احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب السوري والامة في ج.ع.م. في ظل دستور١٩٥٨.

والى جانب ما تقدم فان احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري قد قررا عدم الاستعجال في النظر في بعض مشروعات واقتراحات القوانين مثل ((مشروعات الموازنات سواء كانت عادية)) او استثنائية وعلى

مشروعات قوانين المعاهدات)) (م. ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري) او المشروعات المتعلقة بتعديل الدستور وتعديل النظام الداخلي ولا المشروعات الآيلة الى فرض ضريبة جديدة او رسم جديد او تعديل ضريبة او الغائها (م. ٩٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني).

وبالمقابل لم تقرر هذا المنع نصاً احكام النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ولا لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩. أما احكام لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب التونسي ومجلس النواب اليمني فإنها قد أوجزت في النصوص المتعلقة بذلك في طلب الاستعجال الذي يحق ان يطلبه نائب او مجموعة من النواب.

لقد نصت المادة ١١٩ من لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. على أن يدرج رئيس المجلس الاستجواب في جدول اعمال اول جلسة بعد ابلاغه للحكومة وذلك لتحديد موعد المناقشة فيه بعد سماع اقوالها. ولا يجوز ان تجري المناقشة فيه الا بعد سبعة ام على الاقل وذلك في غير حالة الاستعجال وبموافقة الحكومة . وهو نفس النص الذي ورد في المادة ١٢٥ من لائحة مجلس النواب اليمني.

ويحيل رئيس المجلس بموجب احكام اللائحتين المذكورتين اعلاه القرارات بقوانين التي تصدر بالتطبيق للمادة ٨٨ من الدستور الى اللجان المختصة لابداء الراي فيها , ويكون لها في المجلس وفي اللجان صفة الاستعجال (م. ٩٣ من لائحة مجلس الشورى وم. ١٠٢ من لائحة مجلس النواب).

وخولت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١:-

١. للعضو أن يطلب قبل بدأ الجلسة لدى الرئيس كتابة وإثارة مسألة عامة مستعجلة ليحيط بها المجلس علماً أو أن يطلب إحاطة الوزير علماً بها والتماس إجابته بشأنها، فإن أذن الرئيس بذلك فيسمح لعضو بإثارتها

والإدلاء، بشرح موجز لحيثياتها ومقتضياتها ، وله ان يسمح بتناول موجز لها(ف١م٤١).

٢. يجوز للوزير المخاطب بالمسألة المستعجلة أن يدلي بالإجابة مباشرة أو أن يطلب تأجيلها لمدة لا تتجاوز يومين أو أول جلسة تالية(ف٢ من نفس المادة).

٣. ويجوز لرئيس المجلس تحويل أي طلب بمسألة مسعجلة للوزير الى سؤال، ويخطر مقدم الطلب بذلك ويجوز له أن يقرر إحالة الطلب وأي إجابة عليه الى اللجنة المختصة.

٤. إذا فرغ المجلس من أعماله المدرجة في الجدول قبل الساعة الراتبة لإنتهاء الجلسة فيجوز للرئيس أن يسمح بإثارة أي مسألة أومسائل عامة مستعجلة إرتجالاً وبالتداول فيها .

٥. لايجوز تقديم إقتراح بإتخاذ أي قرار لموضوعي في هذه المرحلة من أعمال المجلس (م٤١) .

أما احكام لائحة مجلس النواب التونسي فقد حصرت الاستعجال بالنظر في حالة طلب رئيس الجمهورية فقط اذ قضى الفصل ٣٥ منها بما يلي :

لا يجوز للجنة وضع تقريرها قبل مضي سبعة أيام من تسلمها المشاريع واذا طلب رئيس الجمهورية الاستعجال في مشروع قانون عادي فعلى اللجنة ان تقدم تقريرها في مدة لا تتجاوز الاسبوع على ان احد وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هو طرح موضوع عام للمناقشة.

٦- طرح موضوع عام للمناقشة

طرح موضوع عام للمناقشة من قبل النواب مفهوم أوسع من حق النائب في تقديم السؤال الذي يهدف الى استفسار من وجه اليه السؤال من قبل مقدمة حيث ان طرح موضوع عام للمناقشة اثاره موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة ومناقشته في المجلس مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء السلطة التشريعية.

ولما كان هذا الموضوع اوسع واشمل من حق السؤال وتترتب عليه اثار اكبر من الاخير فقد اشترطت الدساتير نصاب معين من النواب لطرح موضع عام للمناقشة . واذا كان الأمر كذلك فما هي احكام دساتير بلدان البحث بهذا الشأن.

كانت السمة العامة لهذه الاحكام الدستورية التغاير في طرح موضوع عام للمناقشة. اذ قررت النص على ذلك احكام دساتير كل من ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠. ودساتير مصر لاعوام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١. ودساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والسودان لعام ١٩٧٣.

وبالمقابل صمتت عن النص على طرح موضوع عام للمناقشة احكام دساتير سوريا لاعوام ١٩٢٠ و١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٧٣ واحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ والعراق لاعوام ١٩٢٥ و١٩٦٤ و١٩٧٠ والسودان لاعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٨٥ و١٩٩٨ و٢٠٠٥ وتونس , والجزائر لعام ١٩٦٣ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧[1] وفلسطين لعام ١٩٢٢ والاردن لاعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧ و١٩٥٢ وقانون

---

[1] وصمتت عن النص على ذلك كل من دساتير فرنسا لعام ١٩٥٨ وايطاليا واليابان والدول الافريقية التي تحررت من الاستعمار الفرنسي.

الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودساتير السلطنة اللحجية لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ ودولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعامي ١٩٧٢ و٢٠٠٣ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦.

ومثلما كان دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ اول دستور ينص على طرح موضوع عام للمناقشة في اليمن , فان الدستور المصري لعام ١٩٥٦ قد كان اول دستور عربي ينص على طرح موضوع عام للمناقشة . وبعكس ذلك كان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ اول دستور عربي يصمت عن النص على طرح موضوع عام للمناقشة وتغايرت الاحكام الدستورية التي قررت نصاً طرح موضوع عام للمناقشة في تفاصيل احكامها. لقد قررت بعض هذه الدساتير حق عشرة اعضاء في السلطة التشريعية طرح موضوع عام للمناقشة مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. في حين ارتفع هذا العدد الى عشرين نائب في دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ وثلاثين عضواً في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠.

وإذا كانت الدساتير المذكورة أعلاه قد قررت حق عدد معين في طلب طرح موضوع عام للمناقشة فان مجموعة من احكام الدساتير التي قررت ذلك , قد أوردته بصيغة عامة مثل الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ , الذي قرر في المادة ١٥٧ منه بأنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني وبطلب من رئيس الجمهورية او من رئيسه ان تفتح مناقشة حول السياسة الخارجية : يمكن عند الاقتضاء ان تقضي هذه المناقشة الى اصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني تبلغ بواسطة رئيسه الى رئيس الجمهورية وهو نفس الحكم الذي قرره الدستور الجزائري لعام ١٩٨٩ في المادة ١٢١ منه ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦ , الذي نصت

على انه : يمكن البرلمان يفتح مناقشته حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية او رئيس احد المجلسين (م.١٣٠).

واقتصر الامر في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ على انه لا يجوز لمجلس الشعب او احد لجانه ان يطلب من رئيس الوزراء او أي من الوزراء الادلاء ببيان عن موضوع يدخل في نطاق اختصاصه وفقاً للائحة (م.١٤٣). ويكون طرح موضوع عام للمناقشة بناء على طلب موقع من خمسة اعضاء لاستيضاح سياسة الحكومة في شأن في دستوري الكويت (م.١١٢) والبحرين لعام(م.٧٢) ولعام ٢٠٠٢.

وامتد التغاير في الاحكام المتعلقة بطرح موضوع عام للمناقشة الى اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية في الدول العربية. والصادرة اغلبها في ظل احكام الدساتير التي لم تقرر هذا الموضوع. مثال ذلك صمتت احكام المجلس القومي التأسيسي التونسي واللائحة الداخلية لمجلس النواب التونسي عن النص على طرح موضوع عام للمناقشة كما صمتت عن ذلك كل من النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري. وبالمقابل قضت بطرحج موضوع عام للمناقشة احكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني ولائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤.

بيد أنه اذا كانت احكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني قد قضت بأنه ((يجوز لعشرين بالمئة على الأقل من اعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأي حوله (م.١١٦). فإنه لائحة مجلس الشعب السوداني قد جعلت حق النائب الواحد في طلب الادلاء ببيان حول الامور ذات الاهمية العامة العاجلة . حيث ((يجوز لاي عضو ان يطلب احاطة الوزير المختص علماً بأمر عاجل وذي أهمية عامة وأن يطلب منه الادلاء ببيان (ف.١ م.٣١). واشترطت هذه اللائحة ان يقدم الطلب كتابة قبل بدء

الجلسة على ان يكون بإذن رائد المجلس إذا قدم أي جلسة مخصصة لاعمال الحكومة او رئيس المجلس في الحالات الاخرى (ف. ٢ م.٣١).

وبعد ان قضت الفقرة ٣ من هذه المادة بأن للوزير ان يدلي بالبيان مباشرة او ان يطلب تأجيله الى جلسة اخرى. فإن احالة الطلب الى اللجنة المختصة يقرره رئيس المجلس بتقديم تقرير عاجل عنه او تحويل الطلب الى سؤال (م.٣٣). وبذلك اضعف هذا الحكم التشريعي وظيفة السلطة التشريعية في هذا المجال الى درجة لا تجد مقابل لهذا النص في أي حكم من احكام السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري.

والأحكام التشريعية للوائح التي صدرت في ظل نصوص الدساتير التي صدرت هذه اللوائح في ظلها لم تشأ العودة الى الخوض في تفاصيل احكامها المتابعة نظراً لان تلك الدساتير قد قضت بذلك بالشكل الذي اوردناه اعلاه. وفي الاخير يأتي طرح موضوع الثقة بالحكومة اهم موضوعات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

٧ـ طرح موضوع الثقة بالحكومة

تفتح المناقشة في أي مشروع , الباب لطلب الثقة بالحكومة او الوزير. وهناك صلة وثيقة بين الاستجواب وطرح موضوع الثقة بالحكومة او الوزير. حيث اذا نجح الاستجواب فإنه يؤدي الى حجب الثقة عن الوزارة بأكملها او الوزير وفقاً لما هو مقرر في حكم الدستور المعني.

ومع ذلك فإنه لا ينحصر طرح الثقة على الاستجواب وان كان من الاسباب الرئيسية لذلك , إذ يمكن ان يطرح موضوع الثقة دون استجواب.

ونظراً لان موضوع طرح الثقة بالوزارة من العناصر الرئيسية للنظام البرلماني. فإن طرح هذا الموضوع ليس له وجود في النظام الرئاسي. وينحصر طرح موضوع الثقة بالوزير في النظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي

وقد أصبح من المسلم به في التقاليد البرلمانية ان تطرح الوزارة الثقة بها دون استجواب بسبب ان الوزارة عادة ما تطرح الثقة بنفسها للبرلمان دون ان يوجه اليها استجواب بعد تشكيلها وعرض برنامجها على السلطة التشريعية.

وعلاوة على ما تقدم فإن عدم نجاح الوزراة في امر موضع تتقدم به مثل مشروع قانون معين او قانون الميزانية السنوية او قرض او أي موضوع من المواضيع التي يتعين ان توافق السلطة التشريعية عليه. فاذا رفضت الاخيرة المشروع المقدم من الوزارة الخ . . يعتبر رئيس مجلس الوزراء هذا الرفض بمثابة تصويت بعدم الثقة بالوزارة , الامر الذي يترك للحكومة الاخذ باحدى الشيئين اما ان تقتنع الحكومة بوجهة نظر السلطة التشريعية في الرفض , او ان يفسر الرفض على انه حجب الثقة.

بيد أنه لا بد للحكومة من ان تكشف عن نيتها عن ذلك مقدماً وقبل التصويت على المشروع.

وبالعودة الى احكام دساتير بلدان البحث نجد أنها قد تغايرت في موضع طرح الثقة هذه. ويمكن تقسيمها الى ما يلي :

قضت المجموعة الاولى من دساتير بعض بلدان البحث عدم الثقة بالوزير. اذا قررت السلطة التشريعية ((عدم الثقة في احد الوزراء يجب عليه اعتزال الوزارة ولا يجوز طلب عدم الثقة بالوزارة الا بعد استجواب موجه اليه ويكون الطلب بناء على اقتراح عشرة اعضاء ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة ايام على الاقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية اعضاء المجلس في كل من دستور مصر لعام ١٩٥٦ (ف. ٦ من م.٨١) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤.

وقضت احكام مجموعة اخرى من الدساتير طرح موضوع الثقة بالحكومة باجمعها من حيث المبدأ مثل دساتير ج.ع.ي. لاعوام ١٩٦٥ و١٩٦٧ و١٩٧٠

وج.ي.د.ش. ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ والجزائر لعام ١٩٦٣ وسوريا لاعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية... الخ.

غير ان هذه الاحكام الدستورية قد تباينت في كل من عدد الاعضاء الذين يحق لهم تقديم الطلب والاغلبية المطلوبة لاقراره والمدة التي يجب ان يتم فيها الاقرار. لقد قررت احكام دستورج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ (ف.٦ من م.١٨) و١٩٦٧(ف.٦ من م.١٦) حق مجلس الشورى سحب الثقة من الحكومة واعفاء رئيس الوزراء من منصبه بأغلبية ثلثي اعضائه , دون ان تشير الى عدد الاعضاء الذين يحق لهم تقديم طلب سحب الثقة من الحكومة ولا إلى المدة التي يصدر فيها المجلس قراره.

وبالمقابل قررت احكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي.د.ش. لنفس العام ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ حق المجلس في سحب الثقة من الحكومة. ولا يجوز سحب الثقة الا بعد استجواب موجه الى الحكومة ويكون الطلب موقعاً من ثلث اعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل مضي اسبوع على الاقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس (م.٦٥ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ و م.٧٧ من دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ وم.٨١ من دستور ج.د.ي.ش. لعام ١٩٧٨). ومع أن احكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد اتفقت في احكامها بهذا الشأن مع احكام الدساتير المذكورة في كل من طلب حسب الثقة من الحكومة والمدة التي يقرر فيها المجلس سحب الثقة الا انها قد قررت ان تتم سحب الثقة باغالبية اعضاء المجلس (م.٧٤).

وتفاوتت احكام مجموعة ثالثة من دساتير بلدان البحث في كل من تقديم طلب سحب الثقة من قبل النواب والمدة التي يقرر فيها المجلس سحب الثقة والاغلبية المطلوبة لاتخاذ ذلك القرار مثال ذلك قضى الدستور السوري لعام

١٩٣٠ (م.٣٥) بأن يطلب سحب الثقة خمسة عشر نائباً. ولا يناقش الطلب الا بعد يومين في دستور سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م.٦٧) ويطلب سحب الثقة خمسة نواب مع عدم الاشارة الى المدة التي يناقش فيها هذا الطلب في دستور سوريا لعام ١٩٧٣(م.٧٢). وان يوقع على طلب سحب الثقة ثلاثون نائباً على أن يطرح الطلب للمناقشة بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمه وتؤخذ الآراء بعد يومين من المناقشة. وأن يصدر القرار بشأنه في ميعاد لا يتجاوز اربعة عشر يوماً من تقديمه في الدستور المصري لعام ١٩٣٠ (م.٦٦).

أما الاغلبية المطلوبة لاقرار سحب الثقة في المجلس , فهي الاغلبية المطلقة في دساتير سوريا لاعوام ١٩٣٠ (م.٣٥) و١٩٥٠ و١٩٦٢(م.٦٧) و١٩٧٣(م.٧٢).

وبالمقابل لم يقرر قانون إدارة العراقية في الفترة الإنتقالية الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من الحكومة، إذ إكتفى بالنص على أن يكون رئيس الوزراء والوزراء مسئولين أمام الجمعية الوطنية ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تنحل الوزارة بأسرها (م.٤٠ ف أ) .

وهناك دساتير أخرى في بلدان البحث لم تجعل الحكومة مسؤولة امام السلطة التشريعية وبذلك لا تتمتع هذه السلطة بحق سحب الثقة من الحكومة كما هي الحال في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والجزائري لعام ١٩٧٦ والتونسي قبل تعديله عام ١٩٧٦. لأن الوزارة مسؤولة أمام رئيس الدولة. كما ان دساتير اخرى رغم انها قد قررا سحب الثقة من الحكومة الا ان الاخيرة مسؤولة مسؤولية مزدوجة امام رئاسة الدولة والسلطة التشريعية كما هي الحال في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستور السودان لعام ١٩٧٣.

في حين إكتفى الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ بالنص على طرح الثقة بالوزير فقط ، في سياق نص المادة٨٥ منه التي خولت للمجلس الوطني وفق اللائحة أن يقرر إستجواب أي وزير إتحادي في أية مسألة تتعلق بأعباء وزارته ويؤخذ الرأي حول نتيجة الإستجواب في جلسة تالية أو إذا قدم إقتراح بطرح الثقة بالوزير، فإذا الإقتراح يخاطب رئيس الجمهورية بذلك وهو ما أكده الدستور السوداني لعام ٢٠٠٥ كما بينا أعلاه .

وبناء على تقدم فإن دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ قد خولت للسلطة التشريعية حق سحب الثقة من الوزير . بينما قرر الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ حق سحب الثقة من رئيس الوزراء بشرط ان يتقدم باقتراح سحب الثقة ٢/٣ النواب. وانحصر حق السلطة التشريعية على سحب الثقة من نائب رئيس الوزراء والوزراء في دستور ج.ع.م. لعام ١٩٧١ و يكون سحب الثقة بموافقة رئيس الجمهورية في هذا الدستور. وانحدر امر هذا الموضوع الى ان اصبح حق المجلس الوطني العراقي بموجب دستور ١٩٧٠ الى اقتراح اعفاء أي من الوزراء (ف.٧ م.٤٧).

وعلاوة علي ما تقدم أصبحت الحكومة في تونس (بعد تعديل الدستور في ١٩٧٦) مسؤولة أمام السلطة التشريعية عن تنفيذ سياسة رئيس الدولة. ومع ان الدستور الجزائري لعام ١٩٨٩ قد قضى بأن تكون الحكومة مسؤولة امام المجلس الشعبي الوطني فإنه في حالة عدم موافقة المجلس على برنامج الحكومة الجديدة المعينة من قبل رئيس الدولة يُحل المجلس الشعبي الوطني دون الاشارة الى طريقة سحب الثقة من الحكومة والاغلبية المطلوبة لذلك. ولرئيس الحكومة ان يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويت بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته في دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ (م.٨٤).

٤) إذا أقر المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر الى الملك للبت فيه بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة أو بحل مجلس النواب .

وقرر دستور قطر لعام٢٠٠٣ سحب الثقة بالوزير فقط في المادة ١١١ منه التي قضت بأن كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة إستجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناء على رغبته أوطلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أوإبداء الرغبة ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويعتبر الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة .

وبالمقابل اتى الدستور اللحجي لعام ١٩٥٢ بنص يقضي بأنه : للمجلس التشريعي ان يسحب الثقة من مدير المديرين بمجلس المديرين في حالة تقديم استقالة (م.٦٤).

وصمتت عن النص على سحب الثقة احكام قانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ ودستور ولاية دثينة لنفس العام والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ١٩٧٢ والنظام الاساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢. واذا كانت الاحكام الدستورية العربية بصدد السلطة التشريعية بالشكل المذكور اعلاه فاننا سنفرد الجزء الثامن للوضع الحقوقي لرئيس الدولة في البلدان العربية وطرق إنتخاب رئيس الجمهورية ومدة صلاحياته .

الفهرس

أنظمة الحكم فى الدول العربية

(عشرة أجزاء فى ثمانية مجلدات)

الجزء الأول : نشأة الأحكام الدستورية العربية وبنيتها الفنية وطرق تعديلها

الجزء الثانى : نوع الدولة وشكل نظام الحكم فى التشريع الدستورى العربى

الجزء الثالث : الحقوق والحريات في الدول العربية

الجزء الرابع : النظم الإنتخابية في الدول العربية

الجزء الخامس : طرق قيام السلطة التشريعة والموقتة وبنيتها الإجتماعية والسياسية والفنية

الجزء السادس : النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

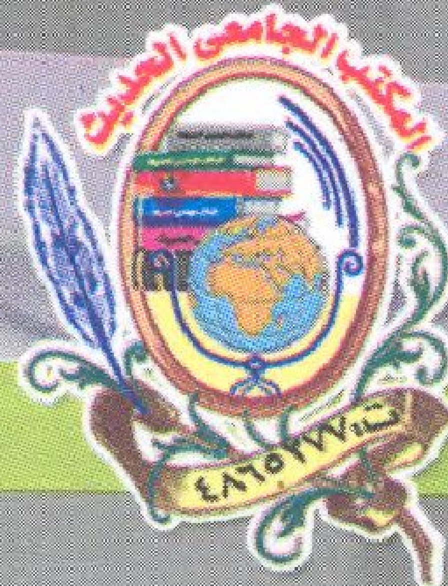
الجزء السابع : الوضع الحقوقى للنائب فى السلطة التشريعية

الجزء الثامن : الوضع الحقوقى لرئيس الدولة في الدول العربية

الجزء التاسع : صلاحيات رئيس الدولة في الدول العربية

الجزء العاشر : الحكومة وهيئات الوحدات المحلية





المكتب الجامعى الحديث
مساكن سوتير - أمام سيراميكا كليوباترا - عمارة (5) مدخل (2) - الأزاريطة - الإسكندرية
ت: 00203/4865277 فاكس: 00203/4843879
بالتعاون مع مركز البحوث الدستورية و القانونية - تعز